

# Security and Defense Studies Review



*Interdisciplinary Journal  
of the Center for Hemispheric Defense Studies*

Volume 10  
Spring-Summer 2010 Issue  
ISSN: 1533-2535

## Articles

Eastphalia: Asia en la Geopolítica Global y las  
Implicaciones para las Américas  
*Isidro Sepúlveda*

A Conflict Analysis Methodology for Formulating Security  
Policy and Strategy  
*Salvador Raza*

Las Relaciones Político-Militares en Democracia:  
Los Ministerios de Defensa  
*Guillermo Pacheco*

Mujeres Terroristas: Ascendiendo la Escala de Terror  
*Ivan Witker*

El Uso de la Fuerzas Militares en el Marco del Derecho  
Internacional Humanitario, Como Herramienta Legítima  
en el Enfrentamiento con los Actores Armados No  
Estatales  
*Juan Carlos Gómez Ramírez*

Dimensión Internacional de la Política de  
Seguridad Democrática  
*Vicente Torrijos R.*

New Regionalism and Leadership in Brazilian Security  
and Defense Policy  
*Juliana Bertazzo*

*Maras, Inc.*: The Continuing Evolution of the  
Transnational Street Gangs in Central America  
*Thomas Shannon Stiles*

Cyber Espionage: A Threat to National Security  
*Kevin P. Newmeyer*

New Frontiers? China – Latin America  
Space Cooperation  
*R. Evan Ellis*

U.S. Military Justice: Present at the Creation  
*Martin Edwin Andersen*

## Commentaries and Documents

Apoyo de la Fuerza Armada a la Seguridad  
Pública en El Salvador  
*David Munguía Payés*

CHDS Forja Nueva Generación  
*Oswaldo Jarrín R.*

Conceptualizing Crime as Competition in  
State-Making and Designing an Effective  
Response  
*Vanda Felbab-Brown*

The War Powers of the United States: A Brief  
Review  
*Cresencio Arcos*

## Book Preview

*"Democratization after an Invasion: The Case  
of Panama,"* a preview of Orlando J. Perez's  
*Political Culture in Panama: Democracy after  
Invasion*

## Book Reviews

Evan Ellis, *China in Latin America:  
The Whats and Wherefores*, David Abram,  
Reviewer

Gabriel Marcella, *Teaching Strategy:  
Challenge and Response*, Jaime Garcia,  
Reviewer

Richard Millett, *Searching for Stability:  
The U.S. Development of Constabulary  
Forces in Latin America*, Michael Borders,  
Reviewer

Barry Scott Zellen, *Arctic Doom, Arctic Boom:  
The Geopolitics of Climate Change in the  
Arctic*, Kelley Crawford, Reviewer

# *Security and Defense Studies Review*

## **Editorial Board**

**Richard D. Downie, Ph.D.**

*Director, CHDS*

**Prof. Martín Edwin Andersen**, Editor

*CHDS Chief of Strategic Communications*

**Raúl Benítez Manaut**, Presidente

*Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia*

**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**, Former 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 at 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 Paulo, Brasil*

**Carlos Ospina**, Professor and Chief of Defense Chair

*Center for Hemispheric Defense Studies*

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

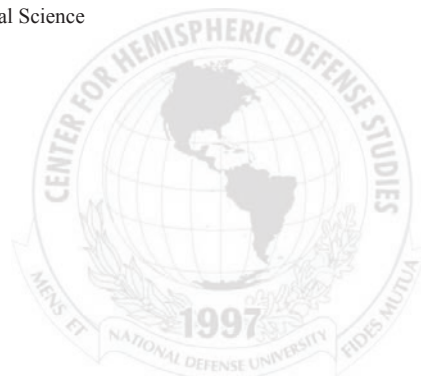
*Central Michigan University*

**David Pion-Berlin**, Professor of Political Science

*University of California, Riverside*

**Vivian Rodriguez**, Graphic Designer

*Center for Hemispheric Defense Studies*



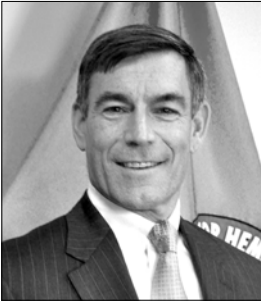
**Center for Hemispheric Defense Studies**  
***Security and Defense Studies Review***  
**An Interdisciplinary Journal**

*Spring-Summer Issue 2010 / Edición Primavera-Verano 2010 / Edição Primavera-Verão 2010*

<b>Message from the Director</b> .....	5
<b><i>Eastphalia: Asia en la Geopolítica Global y las Implicaciones para las Américas</i></b> Isidro Sepúlveda .....	7
<b>A Conflict Analysis Methodology for Formulating Security Policy and Strategy</b> Salvador Raza .....	23
<b>Las Relaciones Político-Militares en un Contexto Democrático en América Latina</b> Guillermo Pacheco .....	47
<b>Mujeres Terroristas: Ascendiendo la Escala del Terror</b> Ivan Witker .....	59
<b>El Uso de la Fuerzas Militares en el Marco del Derecho Internacional Humanitario, Como Herramienta Legítima en el Enfrentamiento con los Actores Armados No Estatales</b> Juan Carlos Gómez Ramírez.....	69
<b>Dimensión Internacional de la Política de Seguridad Democrática</b> Vicente Torrijos R. ....	79
<b>New Regionalism and Leadership in Brazilian Security and Defense Policy</b> Juliana Bertazzo.....	91
<b><i>Maras, Inc.: The Continuing Evolution of the Transnational Street Gangs in Central America</i></b> Thomas Shannon Stiles.....	107
<b>Cyber Espionage: A Threat to National Security</b> Kevin P. Newmeyer.....	113
<b>New Frontiers? China – Latin America Space Cooperation</b> R. Evan Ellis.....	123
<b>U.S. Military Justice: Present at the Creation</b> Martin Edwin Andersen.....	131
 <b>Commentaries and Documents</b>	
<i>Apoyo de la Fuerza Armada a la Seguridad Pública en El Salvador</i> (David Munguía Payés).....	139
<i>CHDS Forja Nueva Generación</i> (Oswaldo Jarrín R.) .....	145

<i>Conceptualizing Crime as Competition in State-Making and Designing an Effective Response</i> (Vanda Felbab-Brown).....	155
<i>The War Powers of the United States: A Brief Review</i> (Cresencio Arcos).....	159
 <b>Book Preview</b>	
<i>Political Culture in Panama: Democracy after Invasion</i> (Orlando Perez).....	63
 <b>Book Reviews</b>	
Evan Ellis, <i>China in Latin America: The Whats and Wherefores</i> (David Abram, Reviewer) .....	167
Gabriel Marcella, <i>Teaching Strategy: Challenge and Response</i> (Jaime García, Reviewer) .....	169
Richard Millett, <i>Searching for Stability: The U.S. Development of Constabulary Forces in Latin America</i> (Michael Borders, Reviewer).....	173
Barry Scott Zellen, <i>Arctic Doom, Arctic Boom: The Geopolitics of Climate Change in the Arctic</i> (Kelly Crawford, Reviewer) .....	175
 <b>Biographies</b> .....	178
 <b>Contratapa: English / Spanish Abstracts</b> .....	181

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



## Message from the Director

In this Spring-Summer 2010 volume, the Center for Hemispheric Defense Studies is very pleased to offer the research and writing of a number of Center faculty and staff contributors, as well as important and thought-provoking works by CHDS alumni and other colleagues. We are also pleased to report that reader interest continues on the upswing, with many of you offering suggestions about possible future themes that best reflect the security and defense challenges facing our hemisphere and beyond. This synergy is helping us forge ahead with what one authoritative reader has called “an excellent publication [that] certainly meets a need for high-quality academic material on the Latin America defense sector.”

This volume starts out with an essay by one of the Center’s newest additions to its academic team, Isidro Sepúlveda, who takes a critical look at the implications in the Western Hemisphere for the emergence of Asia as a global hegemon. Salvador Raza, who has just returned to the Center faculty after several years in Brazil, reaches back to years of research and outreach to produce an important model for the analysis of conflicts in the formulation of security policies and strategies. Similarly, CHDS Professor Guillermo Pacheco takes a new look at civil-military relations, framing political-military relationships in an innovative way to better understand democratic security in the region.

Long-time CHDS collaborator Ivan Witker of Chile offers a chilling view of an emerging phenomenon, that of using women as foot soldiers in international terrorism. CHDS Visiting Scholar Juan Carlos Gómez deftly guides us through the difficult terrain of the use of the military, and international humanitarian law, in the fight against non-state armed actors. Gómez’s fellow Colombian (and Center alumnus) Vicente Torrijos R. takes a look at the international dimension of his country’s democratic security policy, while another Center graduate, Juliana Bertazzo, breaks new ground in analyzing Brazil’s leadership in defense and security policy in the context of a new regionalism.

Thomas Shannon Stiles, who participated with the Center in the Sub Regional Conference held in San Salvador this July, presents an examination of what he calls “Maras, Inc.,” and the changing nature of transnational street gangs in Mesoamerica. CHDS Assistant Professor Kevin Newmeyer takes on cyber espionage and its threat to national security, while R. Evan Ellis, the Center’s specialist on all things Chinese in the region, offers a rare view into China’s growing relationship with Latin America in outer space programs. Finally, *SDSR* Editor Mick Andersen reproduces here a look at how the U.S. system of military justice has been an integral and often cutting-edge part of the development of national and international standards for armed forces, beginning with the example of none other than George Washington.

This issue of *SDSR* is also replete with important contributions from people who have either spoken at Center events or have addressed other audiences while associated with us. For example, the speech of Salvadoran Defense Minister David Munguía Payes at our recent conference in his country was remarkable for its frankness and the penetrating examination of the threats faced throughout the region. Former CHDS Defense Chair Oswaldo Jarrin offers a personal view of the Center’s current and future role in the security and defense field, while Brookings Institution scholar Vanda Felbab-Brown’s paper presented at a recent conference co-sponsored by the Center and the U.S. Office of National Drug Control Policy (ONDCP) suggests a new conceptualization of crime and a more effective response. CHDS Political-Military Advisor Crescencio Arcos reviews the always interesting and contentious debate over war power in the United States.

Finally, we have four reviews of recent books regarding the debate over defense and security both in the United States and overseas. The books we examine in this issue are: Evan Ellis, *China in Latin America: The Whats and Wherefores*; Gabriel Marcella, *Teaching Strategy: Challenge and Response*; Richard Millett, *Searching for Stability: The U.S. Development of Constabulary Forces in Latin America*, and Barry Scott Zellen, *Arctic Doom, Arctic Boom: The Geopolitics of Climate Change in the Arctic*. In addition, we are offering a preview of Orlando J. Perez’s forthcoming book: *Political Culture in Panama: Democracy after Invasion*.

The next issue, for the Fall and Winter 2010, will be focusing primarily on the role of women in defense and security. The *SDSR* hopes to be able to offer you, the reader, similarly scintillating information and commentary on that critical subject as well.

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



# ***Eastphalia: Asia en la Geopolítica Global*** **y las Implicaciones para las Américas**

Isidro Sepúlveda Muñoz

## **RESUMEN**

Durante las próximas tres décadas se producirá el cambio geopolítico más trascendente de los últimos siglos: el incremento del poder asiático y la restructuración del sistema de relaciones internacionales. Este trabajo pretende mostrar cómo, por qué y con qué consecuencias se está ya produciendo una progresiva transferencia de influencia y un desplazamiento de los centros de poder hacia la región. Para analizarlo se señalarán las razones en las que se basa el ascenso del conjunto asiático en el escenario global y los cambios estructurales que produce su incorporación; se estudiarán los principales instrumentos de proyección hacia el resto del mundo y, de forma más detallada, se verán las repercusiones estratégicas que tiene para las Américas la emergencia de un nuevo sistema de relaciones internacionales: el sistema *eastphaliano*.

## ***Introducción***

En los años setenta se hizo popular lo que se conoció como el *síndrome Kodak*. Profetizando el inminente aumento del nivel de vida chino, un ejecutivo de la conocida marca de películas fotográficas señaló que el crecimiento de la compañía sería exponencial si se conseguía el aparentemente modesto logro de que cada ciudadano de ese país comprara un carrete al año. Cuando en la anual reunión de ejecutivos se preguntaba por el seguimiento de ese objetivo el mismo responsable anunciaba, un año tras otro, que al siguiente se produciría. Nunca lo hizo. No para Kodak. Cuando los chinos estuvieron en condiciones de comprar una media de un carrete de película fotográfica al año—y acabaron adquiriendo muchos más—a quien se lo acabaron comprando fue a compañías locales. Y después acabaron siendo los principales fabricantes de cámaras digitales, sepultando definitivamente el imperio Kodak.

Occidente ha mantenido una percepción de Asia valorando su trascendencia pero siendo víctima de dos espejismos. En primer lugar su lejanía; “Oriente” estaba demasiado alejado para significar una amenaza o constituir una oportunidad de expansión; esa distancia también se medía en diferencias culturales, alcanzando el nivel de civilización. El segundo espejismo, de forma creciente cuando el desarrollo de la navegación hizo desaparecer esa distancia, fue el del subdesarrollo; en consecuencia, las potencias europeas de los siglos XVII a XIX se arrogaron la misión de “civilizar” a las enormes masas de población asiática, extendiendo un sistema colonial que se mantuvo hasta el final de la segunda guerra mundial. Desde entonces, la apreciación se mantuvo, alimentada por la inestabilidad de buena parte de los países nacidos del proceso descolonizador, guerras civiles y enfrentamientos étnicos, que en buena medida acabaron articulándose dentro del enfrentamiento entre las superpotencias. Pues a diferencia del escenario europeo, en Asia la Guerra Fría sí produjo conflictos abiertos y millones de víctimas. A comienzos del siglo XXI, sin embargo, estos seculares espejismos no sólo han desaparecido, sino que se evidencia de forma creciente una proyección del continente asiático como nuevo centro neurálgico de la comunidad internacional.

Este trabajo pretende mostrar cómo, por qué y con qué consecuencias se está ya produciendo una progresiva transferencia de influencia y un desplazamiento de los centros de poder hacia la región. Para analizarlo se señalan las razones en las que se basa el ascenso del conjunto asiático en el escenario global y los cambios estructurales que produce su incorporación; se estudian los principales instrumentos de proyección hacia el resto del mundo y, de forma más detallada, se analizan las repercusiones estratégicas que tienen para las Américas. Estos cambios muestran el comienzo de un nuevo período, con cambios trascendentes de repercusiones históricas, cuyas

consecuencias marcarán el siglo XXI.

Un siglo cuya primera mitad contemplará el ascenso de las nuevas potencias asiáticas, incómodas en un sistema de relaciones internacionales diseñado por otros, por lo que pretenderá cambiarlo y, si no son aceptadas sus demandas, conformar un nuevo sistema internacional más acorde con sus necesidades y principios. A este sistema podríamos denominarle *eastfaliano* pues paradójicamente recuperará las bases legitimadoras salidas de Westfalia: plena soberanía del Estado, no injerencia en asuntos internos e igualdad entre los miembros de la comunidad internacional. Si bien estas bases serán reinterpretadas desde una perspectiva no Occidental.

### **Cambios estructurales**

El mundo de hoy tiene grandes diferencias respecto al de hace 25 o 40 años. De igual modo, a mediados del siglo XXI el mundo que hoy conocemos habrá sufrido unas transformaciones de enormes consecuencias. En la esfera de las relaciones internacionales y el balance de poder global, la más significativa será el ascenso de varias potencias asiáticas hasta los primeros puestos de influencia y decisión. No resulta en absoluto sencillo determinar los factores fundamentales que contribuyen a establecer los principales cambios estructurales sobre la región. La propia magnitud de estos grandes procesos y las trascendentales consecuencias que ya tiene y, aún más, tendrán en el futuro de las siguientes generaciones, obliga a tener un conocimiento lo más detallado posible de las bases que los han hecho posibles, las circunstancias que los han propiciado (y que a su vez también las han motivado) y, desde el punto del Hemisferio Occidental, las consecuencias que estos cambios tienen y las posibles estrategias para adaptarse a los mismos.

Para analizar estos factores de cambio estructural se va utilizar un modelo expositivo tan sencillo como ambicioso: responder a las básicas preguntas del dónde, quién, cuándo y cómo.

### **La conformación del Eje Pacífico.**

Para la civilización occidental, el primer eje geopolítico de la historia cortó transversalmente el Mar Mediterráneo. Aunque las más antiguas ciudades-Estado se encontraron en las llanuras mesopotámicas, fue a orillas del Mediterráneo donde proliferaron las más altas culturas que sentaron las bases de lo que específicamente hoy conocemos como Europa y de forma más amplia llamamos mundo occidental, por su extensión a las Américas. La irrupción de la civilización musulmana no hizo variar este eje geopolítico, sino que lo amplió dotándolo de una orilla sur muy activa.

El comienzo de la Edad Moderna significó un cambio trascendental en la geopolítica mundial; a través del Tratado de Tordesillas, las dos potencias ibéricas, España y Portugal, se repartieron el globo terráqueo como zonas de influencia y colonización. La entrada en explotación de las colonias portuguesas en la costa africana y la conformación de los grandes virreinos españoles en tierras americanas hicieron que el Océano Atlántico se convirtiera en un nuevo *mare nostrum* ibérico; que a partir del siglo XVII ya sería plenamente europeo con las colonizaciones francesa, británica y holandesa de amplios territorios costeros americanos y africanos.

La culminación de la expansión de la colonización europea, hasta alcanzar el conjunto del planeta a comienzos del siglo XX, no hizo variar de hecho el eje atlántico sino, más bien, incrementar su peso. El ascenso de Estados Unidos como gran potencia industrial y la multiplicación de los intercambios comerciales entre una orilla y otra del Atlántico lo convirtieron más que nunca en un eje vertebrador de los poderes globales. El final de la Segunda Guerra Mundial, con el desarrollo de un nuevo escenario geopolítico caracterizado por la hegemonía de las dos superpotencias, tampoco supuso un cambio sustancial de esa centralidad atlántica; de hecho, mientras las antiguas potencias coloniales europeas perdían unos imperios que habían pasado en tres décadas de ser la máxima manifestación del poder nacional a una rémora imposible de sostener, la propia Europa se convertía



en un territorio de influencia bipolarizado entre las dos nuevas superpotencias, extraeuropeas pero vinculadas a la civilización occidental.

El rápido proceso de descolonización—producida en apenas tres décadas, frente a los más de cuatro siglos que conllevó la formación de los imperios europeos—dio origen a la creación de decenas de nuevos Estados. Al final de la Guerra Fría el número de países independientes miembros de las Naciones Unidas se había multiplicado por cuatro respecto a los miembros fundadores. Para entonces, el crecimiento del comercio mundial y, de forma paralela, el extraordinario incremento de las transacciones financieras a escala mundial, junto a un creciente proceso de deslocalización industrial y un aumento significativo de las movilizaciones migratorias habían hecho que, por primera vez, se tuviera una percepción cotidiana de la globalización a la que había llegado el desarrollo humano. Y en esta percepción aparecía con nitidez el incremento sustancial de la relevancia de otras regiones, fundamentalmente de Asia.

Desde que en los años 60 comenzara a hablarse del “milagro japonés”, el escenario asiático ha ido incrementando paulatinamente la atención occidental. El salto cualitativo que supuso en buena parte de la región la aplicación de los métodos industriales japoneses hizo que el fenómeno se reprodujera a menor escala pero con mayor trascendencia. Ya en los años sesenta Taiwán y Corea del Sur comenzaron a emular el crecimiento japonés y a finales de los 70 se les había unido Tailandia e Indonesia, que junto con Singapur y Hong Kong—incorporado a China en 1997—conforman lo que de forma tan tópica como sensacionalista se han llamado los “tigres asiáticos”. El crecimiento sostenido de estas economías del Asia Oriental alcanzó en las últimas décadas unas tasas no igualadas por ninguna otra región del mundo, lo que hizo que el eje atlántico fuera debilitándose en favor de un mayor peso de las orillas del Océano Pacífico. Y sin embargo, aún faltaba la transformación más importante que arrastra la causa fundamental del incremento de influencia de la región: el ascenso durante las dos últimas décadas de India y China.

### **El retorno de la geografía humana.**

En los sistemas políticos del Antiguo Régimen, la riqueza y el poder de un Estado se medía por la extensión de los terrenos cultivables y la población susceptible de ser enrolado en los ejércitos. La revolución industrial supuso una transformación en el primer factor, añadiendo una enorme capacidad de creación de riqueza a través de la mecanización y los abonos químicos, si bien el segundo factor de la ecuación permaneció, entonces bajo el modelo de los ejércitos nacionales. Aunque el propio proceso de desarrollo de la tecnología de la defensa hizo que a lo largo del siglo XIX se evidenciara la mayor importancia de las capacidades técnicas sobre la mera dimensión de los ejércitos. Durante el siglo XX, en especial vinculada al proceso de descolonización asiática y africana, se materializó la contradicción entre dimensión demográfica y capacidad de desarrollo económico; el propio exceso de población, a la que los nuevos Estados se veían incapaces de atender en sus necesidades básicas, se convertía en un factor importante que dificultaba el crecimiento y la homologación de las economías nacionales con las del mundo desarrollado. En consecuencia, el factor que anteriormente evidenciaba las potencialidades de un Estado ahora era percibido como un lastre para su desarrollo.

Aunque en una dimensión menor ya había sido probado (como ejemplarizaba paradigmáticamente el caso de Japón), han sido China e India los países que han sabido devolver su valor original a la riqueza que supone la población para un Estado, lo que evidencia un retorno de la trascendencia de la geografía humana. Si bien ahora no importa tanto el número de millones de kilómetros cuadrados de tierra fértil ni la capacidad de movilización para empuñar un arma; lo que realmente resulta decisivo son los millones de manos efectivamente útiles, especialmente si son empleados en sectores de creación de riqueza. En el mundo occidental, especialmente en Europa, desde el siglo XIX se persiguió el ideal del pleno empleo, sosteniendo que una población activa garantizaba la potencia económica nacional y el bienestar social. Sin contradecir directamente esta premisa, China e India han incrementado extraordinariamente su peso en la escena económica global gracias al volumen

del sector industrial creado en las dos últimas décadas. Aunque ambos países presentan enormes sectores poblacionales con tasas de producción ínfimas—manteniendo de hecho unos sistemas de producción preindustriales y una economía de subsistencia—lo más significativo ha sido la reacción de un moderno y muy poderoso sector industrial y también de servicios, ocupado por una mano de obra muy abundante, muy barata y con altos niveles de cualificación. Y aún más importante, el volumen global de la población ocupada en estos sectores productivos ha alcanzado un nivel imposible de igualar por ningún otro país.

Aún más importante que el número de habitantes es la población activa, convencionalmente comprendida entre los 15 y los 64 años. China e India suman conjuntamente el 40 por ciento de la población activa mundial. Mientras la mayor parte de esta población fue dedicada a labores poco productivas o de subsistencia, el desarrollo de ambos países fue muy limitado. El salto cualitativo de las economías respectivas se ha producido precisamente por el incremento de los sectores industriales y de servicios. Durante las dos últimas décadas, en China e India se ha producido un movimiento laboral sostenido de traspaso de capacidades entre un sector agrario inicialmente poco desarrollado y un sector industrial en permanente crecimiento. Cuando este mismo proceso se produjo en Europa, coincidiendo con las revoluciones industriales, también provocó migraciones internas de las zonas rurales a las grandes ciudades, que de ese modo alcanzaron su singular conformación. La singularidad del caso asiático es doble: por la dimensión de ese traspaso—alcanzado a afectar directamente a centenares de millones de personas—y por el momento en el que se produce, coincidente con el recorte de puestos industriales en el mundo occidental.

China ha sido capaz de llevar a decenas de millones de trabajadores del campo a las factorías, cada año a lo largo de las últimas tres décadas. Esto le ha permitido tener unos índices de crecimiento de PIB durante este período que superan el 10 por ciento, pasando de tener un peso en el producto bruto mundial del 2 por ciento en 1980 a casi el 15 por ciento a finales de esta década. El resultado más trascendente a nivel estratégico es que China se ha convertido en la segunda potencia económica mundial.<sup>1</sup>

### ¿Por qué ahora?

Radical el cambio estratégico que se ha producido en un factor tan sencillo como es el de la población puede, aparentemente, contradecir la tradición histórica de la demografía asiática. Siempre Asia ha sido el continente más poblado y tanto India como China han sido gigantes poblacionales. Por lo tanto habría que explicar el porqué se produce ahora este cambio tan trascendente.

Anteriormente se ha apuntado cómo la disposición de grandes poblaciones no siempre ha conllevado una garantía de poder y desarrollo. Los casos de China e India son antagónicos en su evolución histórica, pero crecientemente similares en su incorporación al mundo desarrollado. Mientras China ya era un imperio cuando Roma dominaba ambas orillas del Mediterráneo, el subcontinente indio estuvo políticamente fragmentado y sometido a un dominio colonial hasta mediados del siglo XX. A partir de ese momento, mientras la refundada China de Mao se convertía en la mayor dictadura de partido único, la India mantuvo—con enormes dificultades y claras peculiaridades—un sistema político que lo convierte en la mayor democracia del mundo. Por lo tanto, no es la tradición histórica ni el factor ideológico los que hacen marchar en paralelo a ambos países. Sí lo es su incorporación decidida y crecientemente influyente a la economía globalizada.

A partir de 1979 en China se produjo una creciente liberalización económica y una apertura hacia el exterior. La imposición de las tesis reformistas, auspiciadas por Deng Xiaoping desde finales de

---

<sup>1</sup>Si se mide la riqueza a través de PIB en dólares corrientes, Japón mantiene este segundo puesto -aunque la previsión es que lo pierda en menos de dos años-; China ya es la segunda potencia mundial con el más significativo índice de paridad del poder adquisitivo. Los datos oficiales de Japón reconocían que en el segundo trimestre de 2010 su economía era menor (\$1.28 trillion) que la china (\$1.33 trillion). David Barboza, "China Passes Japan's Second-Largest Economy"; *New York Times*, 15.08.2010

los setenta, fueron la base para la profundización de las reformas por Jiang Zemin y la completa apertura hacia el exterior—patentizada en la incorporación a la Organización Mundial de Comercio en 2002—que encarna Hu Jintao. Con las exigencias inherentes al mantenimiento del sistema político dominado por el Partido Comunista Chino, se fue produciendo un paulatino decrecimiento del poder estatal sobre la economía sin utilizar los procedimientos de choque que en los años noventa se habían empleado en Rusia y Europa centro-oriental. Ha sido esa lenta graduación la que ha hecho que hayan persistido las empresas estatales hasta la actualidad, manteniendo un alto peso en la producción industrial (30 por ciento en 2007), conviviendo con una creciente presencia de la iniciativa privada, tanto exterior (China recibe casi el 5 por ciento de la inversión directa mundial) como, aun más significativamente, la generada en el interior.

De igual forma, en la India también se ha producido un importante cambio en la política económica, rompiendo con los preceptos de tiempos, basados en el proteccionismo y una gran regulación estatal. Si bien el crecimiento indio durante los años 70 apenas había superado el uno por ciento anual y la década posterior alcanzó casi el tres por ciento, no había servido para mejorar la situación de una buena parte de la población india: más de la mitad de la población infantil padecía desnutrición, la mitad de la población adulta era analfabeta, nueve de cada diez hogares carecían de los servicios de saneamiento adecuados y para casi 1000 millones de habitantes había tan sólo seis millones de teléfonos instalados. Las cifras macroeconómicas no eran mejores: a comienzos de los años noventa la hacienda india se encontraba en una situación de quiebra técnica a consecuencia del déficit fiscal. El gobierno salido de las elecciones de 1991, presidido por Narashima Rao (ministro con Indira Gandhi y de su hijo Rajiv, al que sucedió al frente del partido del Congreso en plena campaña electoral tras haber sido éste asesinado), nombró como titular de la cartera de Finanzas a Manmohan Singh—actual presidente del Gobierno, desde 2004—que llevó a cabo una rápida transformación de las políticas económicas: se redujeron los obstáculos a la importación, abriendo a la inversión extranjera los sectores productivos, desregularizando la actividad empresarial, privatizando empresas públicas e invirtiendo infraestructuras. Aún con importantes obstáculos internos y el enorme peso de la inercia, las reformas fueron abriéndose paso y transformando amplios sectores de la producción industrial. El resultado de estas reformas ha permitido que la India haya mantenido en las últimas dos décadas un crecimiento del PIB del 6 por ciento en los años noventa y casi del 8 por ciento en la siguiente década.

El éxito de las transformaciones económicas de China e India no sólo no ha restado virtualidad al crecimiento del resto de las economías asiáticas, sino que ha sido un factor que ha contribuido de forma directa a su incremento. Debe tenerse en cuenta que Japón, que venía de cifras de crecimiento del 4 por ciento anual en la década de los ochenta, padeció durante los años noventa una crisis de crecimiento motivada por la quiebra financiera y el pinchazo de su burbuja inmobiliaria, beneficiándose apenas del crecimiento global de los años dos mil, con cifras de crecimiento anual del PIB del 1,7 por ciento. Sin embargo, Japón ha mantenido su destacado puesto en la economía mundial; si bien todos los índices señalan su declinar respecto al ascenso chino, no ocurre lo mismo respecto a Estados Unidos o los países europeos. El crecimiento sostenido del resto de los *tigres asiáticos* aún refuerza más este proceso de aumento de la trascendencia asiática en el mundo globalizado.

### **Ganadores de la globalización**

Mientras en el mundo occidental durante los años noventa las tradicionales adscripciones ideológicas se revestían bajo los nuevos mantos de pro- y anti-globalización, para unos y otros el proceso de integración de las economías a escala mundial suponía el triunfo de la economía de mercado y de los planteamientos del capitalismo occidental. Aunque en la siguiente década las matizaciones sobre la globalización han sido mucho más amplias y sensatas, durante sus primeros años persistió la idea de que el proceso culminaba un movimiento de expansión de los principios políticos, sociales y económicos generados a lo largo de la contemporaneidad desde y en beneficio del mundo occidental. Dos hechos de enorme trascendencia han puesto en evidencia dichas aseveraciones: por una parte se

encuentra el atolladero de Medio Oriente, en el que no sólo Estados Unidos se encuentra atrapado sin estrategia de victoria ni salida, con una OTAN en Afganistán afrontando el mayor desafío de su historia y la prueba más difícil para su nueva dimensión de proyectora de seguridad a escala global. El segundo hecho decisivo es la gran crisis económica de 2008/2010, cuyos efectos en el sistema financiero, la producción industrial y el mercado de trabajo han sido mucho más acusados en las desarrolladas economías occidentales que en el resto del mundo, especialmente en el escenario asiático.

Con un enorme potencial técnico—en gran medida transferido a través de las empresas mixtas de las principales empresas internacionales- y un colosal mercado de mano de obra—y por lo tanto también de consumidores-, los países asiáticos en general y China e India en particular pueden ser los grandes beneficiarios de la desregulación del mercado comercial mundial. Si en un principio el crecimiento de la producción industrial se basó en artículos sin excesivo valor añadido, la transferencia de tecnología que ha conllevado la inversión exterior y la reinversión local de beneficios en investigación y desarrollo ha hecho que estos países puedan ya competir en los segmentos de más alta gama y mayor valor añadido. En el caso específico de China, la gran dimensión del tejido industrial permite además que convivan todos los niveles de producción, convirtiéndose de hecho en la “fábrica del mundo”. Por su parte, la India ha encontrado en la industria informática y en la prestación de servicios unas posibilidades de crecimiento extraordinariamente competitivas.

En buena parte del mundo se temió que la desregulación de los mercados internacionales, auspiciada por la Organización Mundial de Comercio, conlleva la monopolización de las exportaciones en favor de los países ya desarrollados, condenando al resto a una economía de producción de materias primas y un lento—si no nulo—crecimiento nacional. Aunque en algunos escenarios esta previsión se ha cumplido, el incremento del precio de las materias primas, la transferencia de tecnología y la apuesta por nuevos nichos de producción han transformado completamente el resultado del proceso liberalizador. Quienes más se han visto beneficiados han sido los países que han sabido integrar sus sistemas de producción y comercialización con las demandas de los mercados internacionales; esto es tan válido para los grandes como para los pequeños sectores productivos, como lo patentiza en Asia, China e India junto a Corea del Sur o Singapur, y en América Latina, Brasil junto a Chile.

Sumado a este proceso se encuentran los efectos que, a medio plazo, tendrá la crisis global. La contracción del mercado financiero y el desplome de las expectativas creadas, a pesar de las enormes ayudas públicas en todos los países a sus sectores bancarios, han ocasionado y previsiblemente seguirán ocasionando en un futuro inmediato la pérdida de confianza en el sistema y desmovilización de la inversión y el consumo. Para evidenciar hasta qué punto la economía china se ha homologado con la del resto del mundo desarrollado, tan sólo hay que observar la actuación del gobierno frente a los primeros efectos internos de la crisis. Con un Partido Comunista Chino que basa su legitimidad en el poder a través del constante desarrollo económico, sus propios dirigentes han calculado que resulta necesaria una tasa mínima de crecimiento que permita sostener los niveles de bienestar y hacer frente a las demandas de transferencia laboral entre el campo y la ciudad. Con un desarrollo económico basado fundamentalmente en las exportaciones, la contracción de la demanda externa ha hecho que a lo largo de los últimos años se hayan cerrado miles de empresas y talleres en el país, lo que ha conllevado el despido de millones de trabajadores; muchos de ellos, recién llegados de zonas rurales para atender la sostenida demanda de mano de obra y que ahora se niegan a volver a sus lugares de origen, aumentando los problemas sociales de las ya saturadas grandes ciudades chinas. La respuesta gubernamental fue muy semejante a la de los Poderes Ejecutivos del mundo desarrollado: en noviembre de 2008 aprobó un paquete de ayudas por valor de 4 billones de yuanes (491.000 millones de dólares), a los que hay que sumar los 7,4 billones de millones (910.000 millones de dólares) concedidos en préstamos por los bancos estatales sólo en los seis primeros meses del año 2009.<sup>2</sup> El resultado final del proceso es que si China “sólo” creció al 6,1 por ciento en el primer

---

<sup>2</sup>Andrew Jacobs and Bettina Wassener: “China’s Growth Picks Up Speed but Raises Concerns”, *New York Times*, 22.10.2009.

trimestre de 2009, en el segundo ya crecía al 7,9 por ciento y en el tercero al 8,9 por ciento, lo que le permitió cerrar el año fatídico de 2009 con un crecimiento estimado del 8 por ciento. El caso de la India es diferente; alejada de la crisis gracias a su menor dependencia de las exportaciones y con un sistema bancario fuertemente regulado al que no le han afectado las convulsiones de sus colegas occidentales, su economía creció 2009 del producto interior bruto de más del 6 por ciento.<sup>3</sup> Cualquier comparación con las economías occidentales resulta desalentadora para éstas últimas, apenas consiguiendo tímidamente escapar de la recesión.

Si los países emergentes han sido los grandes beneficiarios de la globalización económica, India y sobre todo China están siendo los triunfadores de la *Gran Crisis*. La dinámica del anterior proceso de expansión no ha sido alterada; lo que se está produciendo es una aceleración, superando las proyecciones realizadas hace un lustro y haciendo más explícita la proyección exterior de los grandes países asiáticos.

### La proyección exterior de Asia

Las transformaciones internas asiáticas, el desarrollo a lo largo de esta década de un fuerte regionalismo, el exponencial crecimiento de las exportaciones y la demanda de materias primas externas, la creciente presencia migratoria y la cada vez más habitual presencia de sus productos culturales en el mercado occidental son los principales instrumentos de proyección de la región hacia el exterior, aunque no los únicos.

Asia nunca ha sido un continente integrado. De hecho, ha sido el conjunto más rezagado en el desarrollo de plataformas de integración regional. No sólo desde el exterior, sino también desde el punto de vista de cada uno de los Estados miembros, Asia ha sido percibida como un conjunto de subregiones agregadas, con grandes diferencias étnicas, religiosas, ideológicas y económicas. Estas diferencias han hecho que a lo largo de la historia se multiplicarán los conflictos entre ellos y, sobre todo, se afianzarán una batería de estereotipos y prejuicios que han alcanzado el siglo XXI con plena vigencia. Sin embargo, la crisis financiera de finales de los años noventa hizo percibir a cada uno de los países de la región los peligros del proceso globalizador y las ventajas de contar con instrumentos supranacionales de coordinación y cooperación. Aunque la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) fue fundada en 1967, no fue hasta 1993 cuando acordó el establecimiento de una zona de libre comercio entre los Estados miembros.<sup>4</sup> Aunque la verdadera dimensión de coordinación regional se consiguió con la reunión de las cumbres de la ASEAN a las que se sumaron China, Japón y Corea del Sur (ASEAN+3), posteriormente aún más ampliadas con la incorporación de India, Australia y Nueva Zelanda (ASEAN+6, ahora denominado Cumbre de Asia Oriental).<sup>5</sup> La siempre discutible eficacia del sistema de Cumbres se encuentra muy lejos de los instrumentos de integración real—con transferencia de soberanía—existentes en otras regiones, especialmente en la Unión Europea; sin embargo, estas reuniones al máximo nivel no sólo sirven como ejercicio de auto representación de la región, sino que además es una extraordinaria plataforma de proyección exterior y articulación de acción conjunta.

De ese modo, de igual forma a como se ha producido con el concepto *Suramérica*, anteriormente de exclusividad geográfica, *Asia* está dejando de ser un mero escenario territorial para convertirse en

---

<sup>3</sup>Neil Dennis: "India shares jump on economic growth hopes"; *Financial Times*, 12.10.2009.

<sup>4</sup>La ASEAN está integrada por Tailandia, Indonesia, Malasia, Singapur, Filipinas, Vietnam, Laos, Camboya, Brunei y Birmania.

<sup>5</sup>La 15ª Cumbre de la ASEAN y 4ª Cumbre del Asia Oriental se celebraron del 23 al 25 de octubre de 2009 en la turística ciudad de Hua Hin, en Tailandia, bajo el lema "Mejorar la conectividad y dar poder a los pueblos". Las discusiones fueron centradas en la complementariedad de las medidas y programas de reacción ante la crisis; también fue presentada la Comisión Intergubernamental de la ASEAN sobre Derechos Humanos, se adoptó una declaración sobre el cambio climático -tratando de unificar las posturas regionales ante las negociaciones que se llevan a cabo en la Convención Marco de la ONU sobre el Cambio Climático (UNFCCC, siglas en inglés)-. Por último, se dio a conocer una declaración sobre educación para avanzar hacia una "Comunidad de la ASEAN".

un agente de actuación internacional.

## La demanda de reformas en las instituciones internacionales

El sistema de instituciones multilaterales que estructuran y legitiman las relaciones internacionales a escala mundial tiene más de 60 años de vigencia. Siendo uno de los grandes logros alcanzados tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, también el sistema es hijo de su tiempo, manteniendo un retrato apenas variado sobre la realidad internacional del momento. Con el final de la Guerra Fría, durante toda la década de los años 90, fueron expuestos distintos intentos de reforma e incluso refundación, alcanzando el máximo nivel cuando el recién nombrado secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, presentó su Programa de Reforma.<sup>6</sup> El escaso apoyo de las potencias directamente beneficiadas por el mantenimiento del *status quo* hizo que los proyectos no alcanzaran más allá de los niveles administrativos, sin afectar a los centros de deliberación y decisión. Al final de la primera década del siglo XXI lo que no se hizo de forma ordenada y desde una posición de poder podría necesitar realizarse de forma obligada y desde posiciones mucho menos ventajosas.

El sistema de Naciones Unidas y el conjunto de los organismos internacionales directamente vinculados o paralelos reflejan una realidad muy distinta a la actual; pero sobre todo radicalmente distinta, en cuanto al reparto del poder, a la que se percibe como muy probable en un futuro inmediato. El ascenso conjunto de Asia, y de China e India en particular, obliga a la construcción de un nuevo sistema de gobernabilidad global, donde se atiendan las demandas de participación representativa de las nuevas potencias. Si esta reforma o refundación no se produce, se estará prescindiendo de instrumentos eficaces para solucionar los previsibles conflictos de intereses que el nuevo balance de poder desencadenará.

El organismo con más visibilidad de poder mundial es sin duda el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Su composición retrata fielmente la situación de la posguerra mundial, muy alejada de los poderes reales hoy existentes. Su reforma ha sido uno de los caballos de batalla desde el final de la Guerra Fría, pero los intereses para sostener la situación actual son tan importantes que no se ha avanzado absolutamente nada. La paradoja se produce cuando se evidencia que la oposición más firme no proviene tan sólo de las antiguas potencias coloniales europeas, victoriosas de la segunda Gran Guerra, Gran Bretaña y Francia, pero con una dimensión actual mucho menos significada e influyente; ni siquiera de la antigua superpotencia devenida en la recortada Rusia; el obstáculo principal para alcanzar una mayor representatividad asiática lo mantiene la propia China. Tanto India como Japón han explicitado su deseo de alcanzar estatutos de miembros permanentes del Consejo de Seguridad (su reforma forma parte del “diálogo estratégico” mantenido entre ambos países en los últimos años), lo que sin duda daría un grado de representación del Consejo hacia el continente de enorme calado. Ante estos proyectos China ha mostrado una clara oposición, explícita ante las pretensiones japonesas y sin mayor entusiasmo en el caso indio, a pesar de que el asunto forma parte de las cumbres bilaterales entre ambos países. La necesaria reforma del Consejo de Seguridad, de forma armónica con el conjunto de la Organización de Naciones Unidas, deberá buscar un mayor nivel de representación legitimadora; para el ámbito asiático, la integración de India y Japón no sólo alcanzaría este objetivo sino que rebajaría la pretensión de China de convertirse en portavoz único de los intereses continentales.

Una situación semejante se produce en las instituciones económicas internacionales; surgidas del congreso de Bretton Woods, las dos columnas que soportan el sistema allí nacido son el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Ambas instituciones han estado controladas por estadounidenses

---

<sup>6</sup>Informe del Secretario General: *Renovación de las Naciones Unidas: Un Programa de Reforma*; A/51/950, 14.07.1997. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/189/82/IMG/N9718982.pdf?OpenElement>

<sup>7</sup>M. S. Mohanty, P. Turner: *La acumulación de reservas de divisas en mercados emergentes: implicaciones locales*; Informe Trimestral del BPI (Bank for International Settlements), septiembre de 2006. [http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r\\_qt0609esp\\_f.pdf](http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt0609esp_f.pdf)

y europeos (que de hecho, y en este orden, se han repartido tradicionalmente sus presidencias), con muy poca participación del resto del mundo y de forma significada de los países asiáticos. Esto está en flagrante contradicción con la situación económica actual y, muy especialmente, con el estado mundial de las reservas de divisas;<sup>7</sup> Japón y China son los máximos tenedores de reservas y, para el conjunto asiático este elemento es sencillamente extraordinario: las tres cuartas partes de las reservas mundiales están en manos de países asiáticos. China se ha convertido en el máximo tenedor de reservas mundiales; terminó el año 2006 siendo el primer país que acumulaba más de 1 billón de dólares en reservas; en julio de 2009 superó por primera vez los dos billones de dólares, cerrando el tercer trimestre del año con la cifra récord de 2,27 billones de dólares.<sup>8</sup> Además de las extraordinarias implicaciones que esto tiene para el resto de los países, muy especialmente para Estados Unidos<sup>9</sup>, inevitablemente debe ser tenido en cuenta para reconocer al país la representatividad que su dimensión demanda. En caso contrario se perderá un colosal aliado y se facilitará la generación de proyectos alternativos, como la creación de un Fondo Monetario Asiático, en la actualidad en vías de estudio.

A un tercer nivel se encuentran las instituciones reguladoras de los intercambios comerciales internacionales. La Organización Mundial del Comercio, como buena heredera del GATT, mantiene unas direcciones repartidas entre estadounidenses y europeos, con muy escasa participación activa de los países asiáticos, a pesar de que el tailandés Supachai Panitchpakdi tuvo la dirección a comienzos de la década (retornando de nuevo la presidencia en 2005 a Europa, en la persona del francés Pascal Lamy). El gran crecimiento de la producción industrial y, de forma aún más destacada, la centralidad de las exportaciones en la mayor parte de la economía asiática hacen de la región una primera potencia comercial; China y Japón ocupan los puestos segundo y cuarto de mayores exportadores mundiales, mientras el crecimiento de sus demandas de materias primas -sumadas a la del conjunto de la región- han desequilibrado el mercado mundial incrementando sustancialmente sus precios y líneas de distribución. En consecuencia, el principal papel desempeñado por el comercio asiático a escala global debe ser reconocido e integrado dentro de las instituciones internacionales que fomentan la cooperación internacional en estos ámbitos, de forma singular en la OMC.

Un último escalón extraoficial pero enormemente representativo, ajeno a las rigideces de las instituciones intergubernamentales, es el G-7; básicamente, un grupo de ingreso restringido para la deliberación sobre los principales asuntos políticos y económicos a escala global. Este club exclusivo fue confeccionado de forma restrictiva por países occidentales industrializados, con un valor de representatividad limitado aunque con un grado de influencia muy alto. Para que ésta fuera mayor y especialmente para incluir otras percepciones de la realidad internacional ajenas al modelo original, ya a mediados de los años 90 se integró Rusia y a partir de 1999 se conformó el mucho más representativo G-20, donde además de Japón se incluye China, India, Indonesia y Corea del Sur. Las cumbres extraordinarias del G-20 celebradas en Washington, Londres y Pittsburgh, reunidas para hacer frente a los efectos de la gran crisis y coordinar las ayudas internacionales, presenciaron la entrada de países invitados hasta conformar un conjunto aún más representativo pero cada vez menos operativo. Por esta razón hay propuestas para la generación de nuevas estructuras de deliberación al máximo nivel, como el G-4 (integrado por los representantes de la Unión Europea, Estados Unidos, China y Japón) que integraría las nueve economías más importantes del mundo.

Siguiendo este ejemplo, las instituciones internacionales que probaron en las décadas pasadas su utilidad (aunque siempre se les exigieran objetivos mucho más ambiciosos de lo que la Carta o los respectivos estatutos permitían) deben afrontar una reforma para adaptarse a una realidad internacional muy distinta al del momento de su fundación. Si los vectores que se han mantenido en las tres últimas décadas persisten a grandes rasgos durante las tres siguientes, el conjunto de Asia se conformará en el principal polo de poder. No cabe esperar que se permita la subsistencia de unas instituciones ajenas, dirigidas por otros, con responsabilidades globales, que no reconozcan en su

---

<sup>8</sup>"Strong China Trade, Loan Figures Back Recovery Case", *New York Times*, 14.10.2009.

<sup>9</sup>Paul Krugman: "America's Chinese disease (not quite what you think)", *New York Times*, 25.10.2009.



seno el grado de responsabilidad que debe desempeñar el conjunto asiático.

## **La presión global de las importaciones asiáticas**

El crecimiento económico de los países asiáticos y su escala en los principales índices de producción mundial tienen como efecto directo el incremento exponencial en la demanda de materias primas, tanto de transformación como energéticas y alimentarias. Este incremento de la demanda no ha sido acompañado de un aumento de la producción de materias primas, lo que de forma directa ha ocasionado una subida muy significativa de los precios.

Desde el año 2002 el precio de las materias primas mantuvo una carrera alcista durante seis años consecutivos. La inestabilidad en el Medio Oriente, el incremento del uso de biocombustibles, la entrada de poderosos inversores de mercados especulativos en un sector tradicionalmente conservador y muy especialmente, el incremento de la demanda proveniente de los países asiáticos, hicieron que los precios de la energía, alimentos, minerales y metales alcancen unos records históricos.

El caso extremo de incremento de la demanda ha sido el de China. Desde hace un lustro, China ha desbancado a Estados Unidos como principal consumidor de cemento, aluminio, carbón, hierro, grano y carne; tan sólo en el consumo de petróleo Estados Unidos sigue aventajando de forma clara a China, si bien su mayor parte tiene como objetivo final el consumo doméstico. El crecimiento industrial y el aumento del consumo chino, multiplicado por el tamaño de su mercado, suponen un enorme desafío de adaptación para el país y para la comunidad internacional. Desde hace años se viene afirmando que su ritmo de crecimiento, y especialmente el incremento del consumo de materias primas procedentes del exterior, son difícilmente sostenibles. Con ser trascendentes todos los campos, de forma crecientemente estratégica lo es el mercado energético. En el período 1980-2000 China cuadruplicó su PIB mientras sólo multiplicaba por dos su consumo energético; sin embargo, a lo largo de la presente década y a pesar de la escalada de precios energéticos, el aumento del consumo de energía en China ha superado el incremento del PIB. Las proyecciones no son en absoluto halagüeñas: los 26 millones de vehículos que constituye el parque móvil actual en China podrán multiplicarse de tres a cinco veces en las dos próximas décadas, lo que producirá una multiplicación de la demanda petrolífera además de aumentar los problemas de contaminación ambiental. Aunque en China hablar de energía es, como en el resto del mundo, hablar de petróleo, buena parte de su colosal producción energética está basada en la quema de carbón, lo que a su vez deriva en un rosario de problemas medio ambientales.

## **La otra orilla del Pacífico: Repercusiones para las Américas**

La puesta en valor de las capacidades humanas para la conformación de los grandes tejidos industriales y de negocios y de importantes mercados de consumidores, el desarrollo productivo a todos los niveles y su comercialización en todo el mundo, el aumento exponencial de abastecimiento de materias primas o la creciente acumulación de reservas de divisas son fenómenos por sí mismos de una enorme trascendencia que dibujan la nueva cara de Asia ante el resto del mundo. Estos cambios conllevan inexorablemente un desplazamiento de los centros de poder hacia la región, lo que tiene como consecuencia unas repercusiones estratégicas de alcance global.

Dentro del conjunto de repercusiones estratégicas destacan de forma singular la seguridad internacional y el balance de poder regional y global. Dado que los trabajos de este volumen se ocuparán específicamente de estos temas, aquí serán examinadas las repercusiones que para otras regiones tiene la emergencia de Asia como fundamental agente global.

## **Estados Unidos: ¿El fin del liderazgo continental?**

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial el principal actor regional en Asia ha sido Estados Unidos.



A pesar de los retos a su hegemonía que supuso el establecimiento de la República Popular China, las guerras de Corea y Vietnam o la vinculación de India a la esfera soviética, Estados Unidos ha mantenido durante seis décadas una capacidad de influencia y poder de disuasión sobre la región sin parangón con ningún otro actor internacional. Paradójicamente, fue con el final de la Guerra Fría y la emergencia de Estados Unidos como única superpotencia cuando el escenario asiático comenzó a cambiar su cuadro de interrelaciones. Los dos motores principales de ese cambio han sido el propio crecimiento económico de la región y la evolución estratégica de China, que cuestiona el liderazgo regional estadounidense y obliga al resto de actores regionales a reubicarse respecto al nuevo escenario estratégico.

La conmemoración del 60 aniversario de la Revolución fue festejada en Beijing con el “mayor desfile militar de la Historia”, en vehemente declaración de las autoridades de una China que pretendía mostrar al mundo una imagen muy distinta, pero complementaria, a la que lanzó con ocasión de los Juegos Olímpicos celebrados un año antes. Más allá de las marciales coreografías en tecnicolor, lo realmente importante fue el modo en que se explicitó que las fuerzas armadas chinas han superado la apuesta fundamental por la dimensión numérica para, apostando por la cualificación y la tecnología, desarrollar unas altas capacidades de disuasión que exceden con mucho la autodefensa. En esta dimensión, las estrellas del desfile fueron los misiles de corto alcance (DF-11 y DF-15), alcance medio (DH-10, capaces de alcanzar cualquier punto de Taiwán), guerra naval (proyectiles anticruceiro YJ-83 y misiles Dongfeng 21-D) y de forma muy destacada los misiles intercontinentales DF-31, capaces de alcanzar todo el territorio estadounidense. Ausente del desfile por obvias razones, la armada china se encuentra en profundo proceso de transformación, desarrollando una flota de profundidad que, en el escaso tiempo de un lustro, la convertirá en la segunda armada mundial. Aunque lo que los telespectadores más percibieron (el desfile fue concebido para ser visto por televisión dentro y fuera del país, encargándosele la retransmisión al cineasta Zhang Yimou, quien ya probara su eficacia en la apertura y cierre de los Juegos Olímpicos) fueron los milimétricos pasos de las distintas unidades del Ejército, el más grande del mundo. En su conjunto, el Ejército de Liberación Popular tiene 2,3 millones de soldados, la inmensa mayoría de Tierra; para el desarrollo de su defensa, China ha ido incrementando su presupuesto más del 10 por ciento anual a lo largo de la última década. El pasado marzo se hizo público un incremento para el presente año del 15 por ciento, hasta alcanzar oficialmente los 48.639 millones de euros, si bien los informes del Pentágono multiplican estas cantidades por tres. Una mínima parte de este presupuesto servirá para pagar la incorporación de 180.000 licenciados universitarios que comenzaron a incorporarse a las distintas unidades a partir del 1 de noviembre de 2009, con el explícito objetivo de elevar el nivel medio de las fuerzas armadas, pero con la más plausible misión de procurar un salto cualitativo en la tecnificación en los departamentos más estratégicos.

De todos los campos de interés, la expansión comercial y el crecimiento militar chinos han sido lo que más ha retenido la atención occidental, especialmente en los Estados Unidos,<sup>10</sup> pero también en países como Canadá y Australia.<sup>11</sup>

Con ser todo lo anterior muy determinante, la capacidad de influencia de China sobre Asia y su desafío al liderazgo regional de los Estados Unidos no se circunscribe a los medios militares. Beijing es el máximo tenedor de bonos del Tesoro estadounidense, superando en 2008 las reservas japonesas; en marzo de 2009 alcanzó la cifra record de 740.000 millones de dólares. De igual forma, los intercambios comerciales entre China y los Estados Unidos han aumentado al ritmo del crecimiento de las capacidades de producción y las demandas de China, favorecidos por la mutua reducción de las tasas aduaneras y las inversiones de empresas estadounidenses, de modo muy singular de

---

<sup>10</sup>Office of Secretary of Defense: Annual Report to Congress 2010. *Military and Security Developments involving the People's Republic of China*; Washington DC., July 2010.

<sup>11</sup>Elinor Sloan: *China's Strategic Behavior*; Canadian Defense & Foreign Affairs Institute, June 2010. Nelson Cook, et al: *Power and Choice: Asian Security Futures*; Lowy Institute, June 2010.

<sup>12</sup>VV.AA.: “The Heart of the Matter: ‘Core Interests’ in the US-China Relationship; *Issues & Insights*, v. 10, n. 21 (August, 2010).

las tecnológicas. Ninguno de los dos países sería beneficiario de una ruptura de tan privilegiadas relaciones; la mera tenencia de tal cantidad de bonos ha hecho que China y en buena parte el resto de grandes potencias económicas asiáticas, especialmente Japón, Corea del Sur y Taiwán sea el principal sostenedor del déficit estadounidense. La capacidad de retorsión de Estados Unidos frente a China queda así muy reducida, mientras Beijing sería damnificado por una inestabilidad de la moneda estadounidense.

El resto de los grandes países asiáticos ha debido de rediseñar su política regional al compás de estos cambios estratégicos y la explícita vocación china de convertirse en la gran potencia regional; lo que ha permitido a Estado Unidos reforzar una línea de contención que, aunque se manifieste incapaz a largo plazo sí ayude a temperar la tentación intervencionista de Beijing. El rearme chino ha tenido como consecuencia directa el replanteamiento de la política militar japonesa, incrementando su inversión castrense, reforzando su alianza defensiva con Estados Unidos y abriendo el debate sobre un tema tabú en la política nipona, la dotación de armamento estratégico nuclear. Por su parte, Corea del Sur ha reducido sustancialmente el número de soldados estadounidenses en su territorio, alcanzando una autonomía en su defensa desconocida desde el fin de la guerra; al tiempo que contempla el mercado chino como la gran oportunidad para el sostenimiento de su crecimiento económico. La India se ha convertido en el principal socio estadounidense, siendo en la actualidad el país que recibe la mayor transferencia de tecnología nuclear de uso civil. Además de acuerdos bilaterales con otros países de la región, esta suerte de *línea Maginot* para contener el expansionismo chino es completada con el importante refuerzo de la presencia militar estadounidense en Filipinas.

Más allá de las maniobras estadounidenses para tratar de limitar las aspiraciones de liderazgo regional chino, resulta destacable la multiplicación de relaciones bilaterales y el nivel de las mismas que se ha desarrollado en los últimos años.<sup>12</sup> Por su parte, conocedor del peligro que entrañaría la consolidación en los países de la región de la idea de la “amenaza china”, el gobierno de Beijing ha redoblado sus esfuerzos para mantener una diplomacia de alto nivel que disipe los temores a la vez que socializa la idea del desarrollo armónico a través de los sistemas de cooperación.

### **Mercados y aliados: La presencia asiática en América Latina**

El éxito que supone el crecimiento económico asiático puede ser contemplado como un modelo pero también como una amenaza para los mercados emergentes. De forma muy destacada, la demanda de materias primas latinoamericanas y africanas ha supuesto un enorme estímulo a las economías locales, a la vez que un claro desafío para sus industrias manufactureras. En todo caso, el crecimiento de la demanda asiática resulta directamente beneficioso en la medida que supone un estímulo para las exportaciones de unos países que mantienen la mayor parte de sus ingresos fiscales y sus reservas de divisas vinculadas a las materias primas.

Aunque la presencia de algunas economías asiáticas tiene décadas de historia, ha sido el incremento exponencial de la presencia china en ambas orillas del Atlántico lo que ha desencadenado un enorme cúmulo de expectativas, pero también ha alertado sobre sus consecuencias.<sup>13</sup>

Desde finales de la década de los noventa la presencia de China ha crecido constantemente en América Latina, fruto de un cambio estratégico no tan meditado como meticulosamente ejecutado. Durante la última década Beijing ha mantenido un programa de visitas diplomáticas de los principales dirigentes políticos y gubernamentales a la mayor parte de los países latinoamericanos. En buena medida como respuesta a los movimientos del gobierno taiwanés, que desde mediados de los años 90 diversificó sus mercados proveedores de materias primas incluyendo América Latina, los dirigentes chinos desarrollaron una actuación mucho más amplia y ambiciosa. Que este incremento de la

---

<sup>13</sup>R. Evan Ellis: *China in Latin America. The Whats & Wherefores*; Boulder CO, Lynne Rienner, 2009.

actividad diplomática haya coincidido con una clara disminución del interés estadounidense por una región que ha considerado tradicionalmente como área de influencia exclusiva no resulta nada casual. Como tampoco lo es que China haya desarrollado el mayor centro de estudios sobre América Latina, justo cuando en Estados Unidos las universidades y centros de investigación postergan su atención sobre el subcontinente.

Desde el año 2000 al 2008, el intercambio comercial entre China y América Latina se ha multiplicado por siete (en el mismo período, el comercio entre Europa y China se multiplicó por tres), sin haber sido especialmente afectado por la crisis internacional, lo que evidencia tanto las grandes posibilidades encontradas por ambas partes como la dirección de un vector que continuará en aumento. El principal objetivo de la atención china sobre América Latina se encuentra en la obtención de materias primas con la que alimentar su creciente demanda de energía y minerales. Más allá del establecimiento de contratos de compra a largo plazo, la estrategia china de Comercio Exterior incide en las inversiones. En los últimos años China ha suscrito acuerdos con los principales países de la región (Argentina, Chile, Brasil, México y Venezuela) por un monto conjunto superior a los 80.000 millones de dólares. La estrategia china es múltiple, manteniendo relaciones bilaterales prioritarias con Brasil y Venezuela, estableciendo vínculos con los bloques del Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones y CARICOM, y aspirando a establecer vínculos globales con la región de igual forma que lo realiza la Unión Europea.<sup>14</sup>

De especial relevancia resulta la diplomacia energética desplegada hacia el subcontinente. Aunque China tiene importantes contratos a largo plazo suscritos con los principales proveedores de petróleo de Medio Oriente, su evaluación sobre la inestabilidad de la región ha aconsejado la diversificación de las fuentes de recursos, alcanzando acuerdos estratégicos con regiones tan dispares en África (Nigeria y Sudán) y Asia Central (Kazajistán). Dado que América Latina es exportador neto de productos energéticos primarios, China ha concentrado su atención en los más importantes proveedores: Brasil, Venezuela, Perú y Ecuador. Los acuerdos alcanzados con cada uno de ellos son muy distintos: mientras que de Brasil tan sólo obtiene explotación de crudo, en Venezuela y Perú sí ha realizado ya importantes inversiones en tecnologías para proyectos conjuntos, pretendiendo multiplicarlas a lo largo de la siguiente década. Aunque en Perú la *China National Petroleum* ha inyectado ya más de 63 millones de dólares en el campo de Talara, las inversiones más importantes hasta la fecha han sido realizadas en Venezuela, con 358 millones de dólares en los campos de Caracoles y norte de Intercampo, así como en la franja del Orinoco, a través de la China National Oil and Gas Exploration and Development Corporation (CNODC).

No resulta casual que las crecientes dificultades encontradas por las compañías estadounidenses en Venezuela contrasten vivamente con el crecimiento de la inversión china; los intereses energéticos de Washington en la región se están viendo crecientemente comprometidos, favoreciendo la mayor presencia china. En la mayor parte de los países de la región, con cambios ideológicos trascendentes en sus gobiernos a lo largo de toda la década, se han creado expectativas a consecuencia de la debilidad del liderazgo estadounidense. La multiplicación de referentes externos y el secular deseo de desprendimiento de tutelas ajenas hacen que la mera presencia comercial china sea percibida como una alternativa plausible para hacer descender la capacidad de influencia proveniente del Norte.<sup>15</sup> El pragmatismo del que ha hecho gala la diplomacia económica china no excluye en absoluto la posibilidad de que Beijing aproveche la coyuntura para alcanzar un mejor posicionamiento como actor global.

---

<sup>15</sup>Javier Santiso (coord.): *The Visible Hand of China in Latin America*, OCDE, 2007. [http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en\\_2649\\_33973\\_38434504\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#Contents](http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_33973_38434504_1_1_1_1,00.html#Contents)

<sup>16</sup>Martín Pérez Le-Fort: "China y América Latina: estrategias bajo una hegemonía transitoria"; *Nueva Sociedad* 203, pp. 89-101. [http://www.nuso.org/upload/articulos/3353\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3353_1.pdf)

## *Conclusiones: El Sistema de Eastphalia*

A lo largo de este trabajo se han visto las razones que sustentan el ascenso del conjunto asiático en el escenario global y los cambios estructurales que motivan su incorporación, se han analizado los principales instrumentos de proyección hacia el resto del mundo y se han estudiado las repercusiones estratégicas que tienen para las Américas. Del conjunto de este proceso se extrae la idea general de una transferencia de influencia y un desplazamiento de los centros de poder hacia la región. Este es un cambio trascendente de repercusiones históricas, cuyas consecuencias marcarán el siglo XXI. De cómo asimile el resto de la comunidad internacional estos cambios depende en buen grado la estabilidad global de las próximas décadas.

Si tenemos en cuenta cómo se ha solucionado en ocasiones anteriores la aparición de nuevos poderes y su adaptación al sistema existente en su momento se comprenderá la incertidumbre creada: los cambios de hegemonía siempre han sido dilucidados en los campos de batalla y el resultado de la contienda ha determinado las características del sistema de relaciones internacionales salido del conflicto. Pero la fatalidad no está dictada en el signo de la evolución humana y, muy destacadamente, las relaciones supra e internacionales del siglo XXI -como la propia sociedad global en la que se basan- son muy distintas a las habidas en la modernidad, con la permanente rivalidad de las monarquías absolutas, e incluso durante los siglos XIX y XX, donde las ideologías y las identidades se superpusieron a las necesidades de desarrollo. Pero entre el pesimismo naturalista de Hobbes y el racional optimismo kantiano, no hay que dar por definitivo un triunfador, máxime desarrollándose en un sistema donde no hay estados definitivos.

El incremento del peso económico asiático lleva consigo el ascenso de su poder político y militar. Las sólidas bases en las que se asienta este crecimiento hacen que las coyunturas adversas tan sólo puedan reducir o retrasar su dimensión, pero nunca revertir la dinámica ya marcada. Y esta dinámica evidencia que su hegemonía será una realidad a mediados del siglo XXI. Los nuevos poderes asiáticos difícilmente aceptan ya la prolongación de un orden internacional dictado y dirigido por potencias ajenas, cuando no contrarias; resulta previsible el incremento de su presión para transformar ese orden o construir uno nuevo. Y en esa transformación podrá encontrarse la paradoja histórica del redescubrimiento del sistema westfaliano.

El Tratado de Westfalia (1648) fue el más influyente de la modernidad, llegando sus repercusiones hasta el presente. Tras una *guerra caliente* de 30 años se derrumbó el proyecto medieval europeo de un imperio universal, que basaba su legitimación en las tradiciones de un imperio—el romano—y en la bendición de una Iglesia—la Católica. El sistema westfaliano surgió a partir de ese momento estaba sustentado en la completa soberanía -independencia- de unos Estados que en su conjunto eran superiores en poder al imperio. La ruptura del principio de universalidad y su sustitución por las peculiaridades de los Estados modernos llevó consigo también la sustitución del concepto medieval de moral universal por el del interés nacional sustentado en la razón de Estado. Para conseguir el desarrollo armónico de estos Estados, sin ninguna otra superioridad arbitral mediadora, resultó necesario levantar la doctrina del equilibrio de poder; a la larga, el equilibrio de poder acabó concibiéndose como la forma natural de las relaciones internacionales, imperante en toda circunstancia y contingencia, “el principio rector del orden mundial” en palabras del propio Henry Kissinger. Debe recordarse por último que el desarrollo del sistema westfaliano no fue el producto de decisiones meditadas de los principales agentes internacionales de la época, sino que en realidad fue consecuencia de la pretensión de poder por parte de unos Estados europeos bajo monarquías absolutistas.

¿Es posible que después de una *guerra fría* de 35 años, cuando aparentemente ha triunfado una única superpotencia—imperio—, legitimada por la imposición definitiva de la democracia liberal y la economía de mercado como unívoco sistema universal, acaben imponiéndose un rosario de potencias menores -Estados nacionales de economía global- que enarbolan los principios de soberanía nacional

y de no injerencia en asuntos internos?

Por supuesto que la perspectiva asiática de estos principios, elevados a categoría de dogmas por el sistema westfaliano, presenta características propias. Pero resulta paradójico que sean nuevos o re-creados Estados los que vengan a recordar a los más antiguos Estados modernos la primera base de su legitimación; base subsumida en el devenir del siglo XX por principios de carácter universal como la democracia, los derechos humanos o la libertad de los mercados; y base definitivamente superada por la ambivalencia postmoderna, la transferencia de soberanía, la primacía del individuo como sujeto histórico, el énfasis en la multiculturalidad y el definitivo triunfo del relativismo. Frente a esta evolución del sistema post-westfaliano, los nuevos poderes asiáticos erigen una perspectiva mucho más ortodoxa, realista y absoluta.

Desde el año 2005 Beijing ha puesto en práctica una proyección exterior presentada bajo el lema del “desarrollo pacífico” (*heping fazhan*). Partiendo de la idea de que la seguridad internacional debe descansar sobre el desarrollo económico, su práctica incluye axiomas confucianos en la promoción de un marco de beneficio mutuo y de prácticas igualitarias entre Estados soberanos. A su vez, las relaciones internacionales y bilaterales deben descansar sobre cinco principios básicos: el respeto a la soberanía y la integridad territorial de los Estados; la no agresión; la no interferencia en los asuntos internos; el mantenimiento de las relaciones bilaterales de igual e igual en búsqueda del beneficio mutuo; y la coexistencia pacífica.

Con estos principios clásicos y la potencialidad que alcanzará la región a consecuencia de su población y su riqueza, el nuevo sistema *eastfaliano* está dispuesto a subvertir el sistema internacional heredado de la hegemonía occidental. La gran pregunta no es si lo hará o no, sino cuanto tiempo tardará en imponerse y cómo influirá en el resto del mundo.

## Bibliografía

---

- Bregolat, Eugenio. *La segunda revolución China. Una década como embajador en Beijing*, Madrid: Destino, 2007.
- Ellis, R. Evan. *China in Latin America: The Whats and Wherefores*, Boulder: Lynne Reinner, 2009.
- Engardio, Pete, *Chindia. Cómo China e India están revolucionando los negocios globales*, Madrid: McGraw-Hill, 2008.
- Fishman, Ted C. *China S.A. Cómo la nueva potencia industrial desafía al mundo*, Barcelona: Debate, 2006.
- Lederman, Daniel. Marcelo Olarreaga, y Guillermo E. Perry (Eds.), *China's and India's Challenge to Latin America: Opportunity or Threat?* Washington, D.C.: World Bank, 2009.
- Sharma, Shalendra D., *China and India in the Age of Globalization*, New York: Cambridge University Press, 2009.
- Smith, David. *The Dragon and the Elephant. China, India and the New World Order*, London: Profile Books, 2007.
- Ríos, Xulio. *Mercado y control político en China. La transición hacia un nuevo sistema*, Madrid: Catarata, 2007.
- Roett, Riordan, Guadalupe Paz (Eds.). *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 2008
- Rotberg, Robert I. *China into Africa: Trade, Aid, and Influence*, World Peace Foundation, 2008.

# A Conflict Analysis Methodology for Formulating Security Policy and Strategy

Salvador Raza

## ABSTRACT

This work proposes a conflict-analysis methodology, supported by a solid conceptual framework for formulating security policy and strategy. The differential in the methodology, already successfully applied in several countries, lies in a sophisticated deconstruction of the decision-making environment along seven axes of analysis and its subsequent reconstruction, while simultaneously developing trend projections, to identify the critical dynamics of areas of insecurity. The methodology was developed to be applied collaboratively by specialists in the various fields of expertise connected with security, and is easily adaptable to each country's specific policy and strategy-making practice.

## *Introduction*

There is no irrefutable limit to the scope, scale and reach of security, nor is there a way to ensure an equitable distribution of its effects and consequences. Nevertheless, we are forced to problematize security matters either to prevent conflicts or to manage the transition towards non-conflict situations, in a world in which new types of product, process and information technology are ever-faster propelling the structure of uncertainties away from the conditions and ways in which defense communities try to meet likely security demands.

Attempting to provide a scientific basis for problematizing security is bound to fail. Security problems are classed into the category of complex evolving problems, and science has not yet developed strict criteria for structuring such problems in this category, which contain all those occurring within the fabric of society, where plausible responses are built within political dynamics.

Reforming security systems to deal with complex problems is an admittedly controversial matter<sup>1</sup>. Currently employed approaches to determining demands for security reform prescribe three procedures:

- (a) objectifying the state desired as a result of the attainment of national interests;
- (b) demarcating a perceived set of threats to this achievement that limits the scope of the security goals set out in the previous process, and
- (c) assessing the gap between the state desired in the process (a) and the restricted environment in which it is planned (b).

These approaches have failed to support policies being designed to deal with the real structure of causality in insecurity. The weakness lies in the need to stabilize (“freeze”) the insecurity differential so that currently practiced methods can be applied, which means that policies are always designed to deal with a past situation—reactively—whereas the security environment is evolving dynamically at every moment, potentially (and in practice almost always) being completely different, before the process of implementing policy has even begun.

This work proposes a two-pronged methodology in seven analytical dimensions towards a problematization of security, identifying critical variables and their causal relationships, with a view

---

<sup>1</sup>For a wide overview of the problems with reforms in the security sector, see [http://www.ssrnetwork.net/topic\\_guides/general\\_te1.php](http://www.ssrnetwork.net/topic_guides/general_te1.php)

to contributing towards the creation of policy and strategy that are dynamic and simultaneous with developments in the environment from whence the problems emerge.

The hope is to provide a modernizing reference in analytical procedures for government institutions and agencies involved in the complex and important task of providing security, principally in our Hemisphere, where many countries, emerging from periods of relative conceptual immobility, are making quick progress in constructing their own procedures and processes to enable them to build a better peace.

### The problem with security problems

The policy and strategy-designing process, understood as the “construction of integrated systems of decisions”<sup>2</sup>, must guide the achievement of an expected result, identifying and prioritizing suitable, practicable and acceptable paths for resolving expected uncertainties and resistances to achieve this result. The process seeks to incorporate learning mechanisms for prompt correction of both the purpose and the paths for its achievement, resolving unknown or irresolvable uncertainties and resistances<sup>3</sup> at the planning stage.

There is a problem—the object of policy and strategy formulation—when three conditions simultaneously pertain: (1) there is a purpose, (2) the elements that define it are classified as in a given area of application, and (3) the state of these elements or the condition of the desired relationship between these elements has not yet been dealt with. To problematize is to classify the purpose, the things that define it, and to determine how wide the gap is between this purpose and the current state of affairs.

Given this understanding of the problem, a condition for meeting (or knowing) the purpose of security and the state of the elements and relationships that define it, requires configuring security problems as complex adaptive problems, with three basic features: indeterminateness, specificity, and inexhaustibility.

**Indeterminateness.** It is not possible to establish a definitive, final assessment for a security problem. To fully assess the problem would require a full definition of all conceivable solutions to the problem, a logical impossibility given that the additional information required to fully understand the problem would require questions be posed that would depend on understanding the problem itself.

Let us consider for example what would be necessary to classify the nature of a problem generating public insecurity. As an example, we may consider the assumption that poverty causes individuals of a given social and psychological profile to use violence or the threat of violence, individually or in groups, or organized in gangs, to satisfy their needs and ambitions, generating a sense of insecurity among the population that looks on impotently for want of a police response to prevent the violence from turning them into victims.

Yes, perhaps! But in order to deal with poverty we must recognize that its causes are rooted in economics, or in people being unqualified for employment, which would steer responses to the problem towards educational alternatives, or to development alternatives, depending on the prevailing understanding in the analysis. Or we might consider that the cause of the insecurity derives from aberrant behavior, thus shifting the focus to a need for psychological treatment for people displaying potentially deviant behavior, which is subsequently associated with the capacity of the health system

---

We broaden Mintzberg's conception of strategy to also cover that of policy (as regulatory rulings), seeing the difference between them in terms of the nature, instrumentality and function of their object. Mintzberg, H. *The rise and fall of strategic planning*, London: The Free Press: 1994.

Adapted from Cyert and March (1963), apud Shimizu, T. *Decisã o nas organizações (Decision-making in organizations)*, at [http://www.empresario.com.br/artigos/artigos\\_html/artigo\\_280700.html](http://www.empresario.com.br/artigos/artigos_html/artigo_280700.html) taken from Web site on 3 June 2010.



to provide the physical, financial and staff resources necessary to offer suitable care to this sector of the population, which in turn relates to the State's capacity to finance these programs, in addition to all the remaining programs concerning the necessary infrastructure to run the economy.

The value of the solution varies according to the sub-system of reference for developing performance criteria and the effects that this solution generates, unlike structured problems, are not independent or reversible. We cannot easily dismantle a railway built to carry strategic minerals (as an alternative to sea transport) after discovering it does not meet performance criteria. Once begun, many financial resources will have been committed and once its effects have begun the railway will affect the lives of thousands.

This effect of propagation and irreversibility of the effects of security problems is common in defense, large infrastructure projects and business projects. Decision-makers responsible for complex problems cannot experiment and then reverse the solutions they've implemented. There are no "test runs." All actions count as final.

**Specificity.** Every security problem is unique. There are no recurring security problems. Every state faces different security problems, so that successful or unsuccessful experiences, techniques or methods cannot be directly transferred from one case to another.

Defining security problems is subject to the limits of the system under analysis. To deal with the problem in all its ramifications we need to broaden the system. The larger the system, the greater are the number of cross-impacts between the system's components. Selecting the critical impacts defines the problem within the system containing those impacts. If we change the system or change the critical impacts, we need to redefine the problem.

A security problem is configured within the relationship between a purpose and a condition of the environment in which this problem is defined. The environment's conditions are established in contingent fashion by the current state of the variables, the relationships between the variables, and the relationships between these relationships, within a given field of possibilities. The environment's condition provides a reference for measuring the gap between the current state of things and the future state of events, or the purpose considered.

**Inexhaustibility.** The long causal chains that define the nature of the complex problems also explain why they differ from structured problems in terms of the fact we can not a priori know when we have found "the" answer or solution. In a game of chess, capturing the opponent's king determines the result, regardless of moves and strategies.

With complex problems there is no way to define where the causal chain ends, and so there is no way to define "the" right answer. Greater efforts, increased resources and more people will produce stronger, more comprehensive alternatives, but there won't always be more resources available, and a sub-optimal solution is not always conditional on more resources. The challenge is to always find an acceptable solution, efficiently using fewer resources than in previous attempts at dealing with the problem.

Judging a result as sufficient will always be contingent on the time allowed or useful, further subordinating the possibilities of a response to an interpretation of developments in a given significant segment of the structure of causality. But a complex problem may, in the end, have no solution that does not run counter to the system's current conditions. A conceptual solution cannot require X and not-X to occur simultaneously.

## Brief overview of practices

In security, the risk is ever-present with policies and strategies approaching the “wrong problem” in the right way, or dealing with just a portion of the real problem. Ackoff<sup>4</sup>, in discussing problems in formulating problems, correctly points out that identifying the real problem is a result of properly formulated hypotheses.

This is an important requisite, showing the need for analysis methodologies to include systematic critical reflection processes and mechanisms rooted in theory. Current conflict analysis methods provide a limited scope for recognizing the structural causes of real problems, providing a scarcely consistent reference for security policy and strategy formulation. None of the methods recurrently employed for security analysis explicitly, systematically and consistently include the question of formulating hypotheses at the core of the analytical process.

The Stability Assessment Framework method<sup>5</sup>, for example, employed in Mozambique (June 2002), Rwanda (October 2002 and November 2003), and Kenya (October 2003) places emphasis on organizational requirements in facing security problems.

The Framework for Conflict Analysis method<sup>6</sup>, developed by the UN in coordination with the World Bank, lays emphasis on identifying the players involved in the conflict and on organizations that can resolve said conflict jointly with the UN.

The Swiss Peace Foundation, in cooperation with the Austrian Development Agency (ADA), the Canadian International Development Agency (CIDA) and the Swedish International Agency for Development and Cooperation, for ten years developed and applied a method known as FAST, or Early Recognition of Tension and Fact-Finding<sup>7</sup>, on the basis of an assessment of the factors promoting or inhibiting conflict development in the political, historical, social, economic and international spheres.

The World Bank uses the Conflict Analysis Framework<sup>8</sup> (CAF) method, which examines relationships between poverty and potential conflict, whereas the method used by the United States Agency for International Development and the Office of Conflict Management and Mitigation is the Framework for Strategy and Program Development<sup>9</sup>, with an emphasis on motivation towards conflict, the mobilization and expansion of violence, institutional deficiencies, and regional factors.

Britain’s Department for International Development (DFID) uses the method described in the publication *Conducting Conflict Assessment: Guidance Notes*<sup>10</sup> to interpret the structure and players involved in the dynamic of conflicts for the purpose of determining what international assistance the country considers it necessary to provide.

There are at least nine other methods developed by organizations with a global reach, such as the United States Institute for Peace (USIP), U.S. Department of Defense (DoD), the Fund for Peace, and the State Department. There are also a growing number of national agencies using capabilities-based methods. The multiplicity of methods contributing to central decision-making processes in these agencies and organizations demonstrate the importance of the topic. In each case, the methods are geared towards instrumental functions in the agencies for support, intervention, or promotion that developed them or systematically employ them.

---

<sup>4</sup>L. Ackoff, Some unsolved problems in problem solving. *Opl Res.* Q.13,1-11, in R.N. Woolley and M. Pidd, “Problem Structuring – A literature Review”, *J. Opl Res. Soc.* Vol 32, UK, 1981. pp. 197-206.

<sup>5</sup>[http://www.clingendael.nl/publications/2005/20050200\\_cru\\_paper\\_stability.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2005/20050200_cru_paper_stability.pdf)

<sup>6</sup>[http://www.undg.org/archive\\_docs/5329-Comon\\_Inter-Agency\\_Framework\\_for-Conflict\\_Analysis\\_in\\_Transition.doc](http://www.undg.org/archive_docs/5329-Comon_Inter-Agency_Framework_for-Conflict_Analysis_in_Transition.doc)

<sup>7</sup><http://www.swisspeace.ch/typo3/en/peace-conflict-research/previous-projects/fast-international/about/index.html>

<sup>8</sup><http://siteresources.worldbank.org/INTICPR/214574-11128835084/20657757/CAFApril2005.pdf>

<sup>9</sup>[http://www.usaid.gov/our\\_work/cross-cutting\\_programs/private\\_voluntary\\_cooperation/conflict\\_assessment.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/private_voluntary_cooperation/conflict_assessment.pdf)

<sup>10</sup><http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/conflictassessmentguidance.pdf>

The common thread among these methods is an espousal of the outlook that sees security problems as complex evolving problems, with an attempt to provide a suitable analytical treatment for problems of this nature. The problem lies in a shortfall in methods.

None of these explicitly or strictly states the reference analytical framework, in the form of a system of articulated concepts with their own assumptions that provide conditions for continuous critical assessment of the processes employed to generate, verify and validate the expertise and practices derived from this construct. Neither do any of them explicitly state having specifically designed a self-assessment tool, made available widely to all countries, centered on governability and public management needs, by means of policies and strategies that deal with the causes of dynamically-considered security problems.

### **Analytical framework**

Policies are vehicles for transmitting the general directives and rules necessary to bring about an intended result in time, to its various degrees and in its various designs, enabling all parts of the organization to contribute to a shared effort, even where acting independently in a rapidly-changing environment.

Although this general description can be further developed, detailed or modified, there are no substantial discrepancies in the role of public policies: to maintain, reform or transform variables, or the state of variables, that define a state of security and/or the relationships between these variables and, further (or also), the relations between these relationships. The difficulties emerge, first, in understanding the mechanisms of action by which a policy generates its effects on the environment, developing and modeling self-regulating inferences and judgments to promote systematic and sustained formal changes. They also appear in assessing the axes of propagation of the chains of effects to be achieved.

The former difficulty concerns a security policy's formal requirements; the latter regards functional requirements. Formal requirements have a synthetic basis, while functional ones have an analytical basis.

### **Normative Components**

To deal with the formal requirements, those designing policies and strategies define and integrate five normative components that must be displayed by the resulting products in fulfilling their decisions:

1. Defining the conditions in which they are applied, specifying the elements required for an autonomous unfolding of the initiatives authorized by the policy and achieved by the strategy.
2. Specifying the results to be achieved, indicating valid and invalid actions for their implementation by means of normative elements (goals) that simultaneously meet four requirements<sup>11</sup>:

*Intelligibility:* The connotative content of the goals must be clearly defined and presented in such a form as to create no ambiguities or doubts (that may lead to mistaken or tendentious interpretations). Intelligibility is crucial to the development of plausible hypotheses under conditions in which the State's capabilities are liable to be brought into play (scenario) and to enable an assessment of the results achieved.

---

<sup>11</sup>These requirements were originally set out in Raza, S. "Projeto de Força: o elo ausente em reformas de defesa"(Force Planning: the missing link in defense reform), discussed in a panel on Strategy and the Use of Force in the "Research and Education in Defense and Security Studies" Seminar (REDES), held in August 2002 in Brasília, Brazil.

*Purpose:* The results to be achieved must form part of a chain of causality that points towards achieving security goals while the latter point towards national interests. The compatibility requirement is what ensures the link between strategies and results (aims).

*Practicality:* The goals must be achievable within practical possibilities, by means of rationally informed acts. This condition seeks to prevent the potentially damaging risk of goals being set beyond States' capacity to deliver, avoiding goals becoming just empty words, compromising security possibilities. The practicality requirement ensures the link between means and strategies.

*Measurability:* The results to be achieved with the goals must be quantitatively or qualitatively measurable. Non-measurable goals do not make it possible to assess how sensitive alternative capabilities are to changes in the security environment.

3. Specifying the scope of the authority of the institutions and individuals responsible for security actions, stipulating the authorized limits for possible decisions.
4. Detailing the criteria and metrics to use in assessing the results reached.
5. Defining procedures to employ for controlling and supervising the processes brought about by implementing the policies and strategies.

Formulating these normative components is the result of a collision between different perceptions and priorities imagined by the various players acting together in a concrete political scenario, translated into a concept which materializes imposing "compromise solutions" on the normative components of security to deal with the simultaneous presence of players with different functions to fulfill, each to some degree pleading for the achievement of their demands.

### **Descriptive Components**

To deal with security's functional requirements we use the concept of "variety" that defines the distinct elements in a system, independently of their order of occurrence, that are necessary and sufficient to describe the essential features of the subject under investigation at the level of abstraction established for analysis.

Defining a system's variety marks out boundaries (establishing functional categories) between interrelated elements which, cooperatively, fulfill a given common purpose.

To establish these boundaries, criteria are necessary to identify the elements propagating security – that promote its continuous generation, spread and reformulation, as the system that defines it constantly evolves, while it defines itself and evolves jointly.

Employing concepts from Systems Theory, formulated by M. D. Mesarovic<sup>12</sup>, that proposes a set of axioms to explain the general formal properties of the elements making up open systems by means of an analytical treatment, we may define seven axes of security propagation.

Each of the seven axes of security propagation designates a set of elements making up the environment, which submits to given criteria; each of these axes making up something like a portion of the system that can be seen as a whole in itself. The concept of arrangement brings with it the idea of recursion, the idea of a sub-system, in itself a system within a larger system. Thus, it makes it possible to cut back the elements making up a given axis and treating it separately, with a certain degree of analytical independence, having its contribution to the whole as a reference.

---

<sup>12</sup>Mesarovic, M. D. *Foundations for a General Systems Theory*. New York: John Wiley & Sons, 1964, pages 1-24.

**Table 1: Axes of security propagation**

<b>Fields</b>	<b>Axes of security propagation</b>
1.Technological	Increase in the Degree of Complexity
2.Political-Economic	Dynamically Supported Priorities
3.Energy	Controlling Degree of Autonomy
4.Social-Human	Comprehensiveness of Purposes
5.Geostrategic	Building Self-protection
6.Information	Enhancing Decision-Making Cycles
7.Environmental	Increasing the Flow of Diversity

*Table 1* differentiates the fields of responsibility of these seven axes, which are set out below, without the order of their appearance having any significance in terms of priority, preference or value.

### **Axis of propagation in the Technological Field**

Aside from techniques that create or limit the possibility of doing something to a required amount, or qualitatively better, the events in the technological security axis of propagation create conditions for the possibility of doing something differently to generate a better result, or otherwise to create the need for something that doesn't exist yet, but which, when available, becomes appreciated for the value it adds.

Technology's capacity for generating security appears as an accumulation of expertise instrumental in overcoming given forms of production and social relations, enabling the overcoming of the pragmatic-immediate. This leads the technological dimension of the security problem to deal with the capability to: (a) ensure the crossing of cognitive, cultural, and technical barriers, (b) perfect expertise, products, processes and systems, (c) develop innovative expertise, products, processes and systems to meet efficiency and effectiveness requirements distinct from those existing, and (d) conceive organizational environments that structurally integrate the conception of the new in all processes on all levels of action, both public and private.

This definition dismantles artificially constructed distinctions between product, process and information technologies, combining them into a single axis of propagation, classifying the nature of technology as a process for overcoming the states of security that it promotes at each historical moment, constructing and reconstructing commercial, industrial and agricultural production and public services standards as government and management practice advance in maturity. This enables the system to remain stably balanced as it progresses towards greater degrees of complexity by adjusting, modernizing, or transforming its elements, relationships and relationships between relationships<sup>13</sup>.

### **Axis of propagation in the Political-Economic Field**

Converting politically championed conceptions of security into pertinent sustainable development action plans requires mechanisms and rules with substance to construct criteria with which to overcome disputes on the efficient allocation of scarce resources on what, how and for whom to produce.

The area of sustainable security lends and applies non-contradictory concepts and arguments that inform the formulation of public and economic policies to shape these criteria, without transferring those decisions on what one wishes to construct onto the criteria for creating rules.

Then, questions and decisions on sustainable security are eminently political, informed by

economic criteria, concerning changes to existing power structures, development of new mechanisms for shaping political will, and resolving problems concerning efficient resource creation and allocation, particularly as concerns the use of shared resources, which are generally controlled by the State, and as concerns the removal of structural constraints in the process of creating the driving force to promote politically-sustainable economic and social development.

### **Axis of propagation in the Energy Field**

The importance and significance for security of the impact of setting up energy matrixes does not bear simplifying. In the events leading up to the First World War, Britain had to decide whether or not to adopt oil as a means to fuel its naval transport. In guaranteeing security, converting the energy matrix from coal to oil proved a strategic move<sup>14</sup>.

Oil doesn't deteriorate like coal, has a 78% greater yield and occupies 30% less volume in storage, enabling refueling on the high seas, increasing the strategic scope and the travelling speed of naval transport to conflict zones, and facilitating greater acceleration in tactical maneuvers. But to abandon coal in favor of oil meant abandoning secure energy sources that were abundant in Great Britain, and having to move onto ensuring continuous access to oil where it lay, in Persia. Winston Churchill convinced the House of Commons to adopt oil as a primary energy source for the British Navy, altering the course of 20th-Century conflicts.

The events defining the Axis of propagation of the Energy Dimension are harnessed to the design of countries' national energy matrixes; by their nature interlinking national security interests in a network of shared goals, which unfold in security and defense alliances, diplomatic agreements and other mechanisms for ensuring access to and maintenance of supply chains.

The Axis of propagation of Security's Energy Dimension covers all current and anticipated forms of energy use. These include potential accumulated energy in food, necessary to sustain life, widening the concept of Energy Balance, which supplies the national matrix with renewable and non-renewable energies. These cover: (a) the structure of the internal energy market (sectored supply and demand); (b) building up and changing stocks; (c) means of distribution, and (d) processes for waste and depleted sources recovery and treatment in value chains that extend to points of intersection and fusion with the chains developed in the remaining areas of security.

### **Axis of propagation in the Social and Human Field**

The interlacing of social processes in security production and reproduction creates the necessary conditions to overcome a given historical moment. Security, while it is built by social relations, generates the conditions for overcoming patterns it has itself produced<sup>15</sup>.

For each question answered for the social being by security, new needs are generated to overcome insecurity in pragmatic day-to-day life, determining all the remaining measurements, as this is a matter of overcoming the primordial relationship between man and nature.

In this sense, human security becomes a process for objectifying the social being in a praxis geared towards meeting its needs in the wider reach of its social relations. To meet them, various forms of mediation are created and recreated in man-man and man-environment relationships for the full exercise of citizenship in a context of the rule of law, creating stabilized relationships between

---

<sup>14</sup>Yergin, Daniel. *The Prize: Epic quest for oil, money and power*. New York: Free Press, 1991. See: "Speed!", pp. 155-6.

<sup>15</sup>This approach reflects Lukács' thinking on the centrality of work in defining the ontological statute that explains human nature. Although useful for the pragmatic composition of analytical variables, the methodology does not result in Marxist praxis or thinking, since Lukács himself creates analytical categories that would favor the understanding of movement in the real and refutes the existence of either a theory, or of even an epistemology in Marx. For a more in-depth view, see Lukács, Gyorgy. *Ontologia do ser social: Os princípios ontológicos fundamentais de Marx. (On the Ontology of social Existence)* Portuguese trans. Carlos Nelson Coutinho. – São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

man and the social environment. Thus a perception emerges of security as the result and condition of possible praxis in the form of: (a) access to information sources and the possibility of expressing one's preferences and political and personal options; (b) the capacity to come and go and to organize in groups without risk to life or property; (c) self-regulated and self-sustained development of political and legal statuses that govern relations between individuals and capital, and (d) the possibility of progressing between levels of potential access to public and private goods and services to meet autonomously determined needs.

### Axis of propagation in the Geostrategic Field

The geo-strategic field reflects dependency between national force planning and the strategic context of the national and international security systems. This context is permeated by a dense network of alignments of implicit or codified interests forged into alliances, arrangements and treaties, and other relationships not yet subject to regulation, where decisions to be taken give rise to new and specific situations for security<sup>16</sup>. In this context, force planning defines the potential capacity of defense capability arrangements in order to integrate material and human means, as well as those which are information-based and organizational, to execute defense tasks, according to previously specified conditions and with a given expectation of success.

These capabilities are planned to meet demands for the use of force to achieve politically determined goals. The nature of these capabilities—instrumental in the practice of violence under the authority of the State and the Law—define the powers that its components must assume, and limit their use under the guidance of political directives that draw from and are joined together in the network of alignments making up the strategic context for the defense of State interests by means of dissuasion or, when dissuasion fails, by the use of force.

The capability to generate dissuasion will always depend on the enforceability of actions and the credibility of intentions, inasmuch as use of force will always be conditional on the balance that the adversary's dissuasion produces in our suitability, enforceability and acceptability analyses in terms of costs and risks, creating a condition of mutual dependency of perceptions that interpret the potential for the self-defense of states in the international security system.

This condition makes the intensity and speed of the propagation of security in the field of geo-strategy contingent on the political context of the society in which it occurs and on the former's position in the hierarchy of decisions where alternative uses of force are formulated in keeping with three levels of readiness<sup>17</sup>.

*Operational readiness.* This informs the levels of training and maintenance necessary for a prompt response to security demands. High levels of operational readiness demand that means of response remain manned and available for immediate use, generating fatigue among personnel and increased equipment failure rates, requiring logistical demands which, if unmet, can compromise the expected degree of tactical success.

*Structural readiness.* Informs the formulation of the procedures and architecture of relationships by which, where necessary, operational readiness may be increased or the number of tasks that must simultaneously be executed can be increased, ensuring that the necessary

---

<sup>16</sup>For a breakdown of this condition, see apud. Mannheim, K. *Ideology & Utopia: An Introduction to the Sociology of Knowledge*. London, UK: Harcourt, 1936, p.112.

<sup>17</sup>For details on degrees of readiness, see Betts, Richard. *Military Readiness: concepts, choices, consequences*. Washington, DC.: Brookings, 1995. To identify its practical application in determining capability requirements, see the report on defense reform in the United States entitled *Bottom-up Review*, drawn up under the auspices of then U.S. Defense Secretary Les Aspin.

<sup>17</sup>For details on degrees of readiness, see Betts, Richard. *Military Readiness*, op.cit. To identify its practical application in determining capability requirements, see the report on defense. *Bottom-up Review*, op.cit. This report expressly recommended giving weight to degrees of readiness and decided on a reevaluation of the criteria for its application for the forces. U.S. Department of Defense. *Report on the Bottom-up Review*. Washington, D.C.: DoD Printing Office, 1993, p.77.



command and control mechanisms are present. Structural readiness also has its costs. High levels of structural readiness immobilize capital and leave costly maintenance resources inactive (bases, worksites, etc.). Besides, elevated structural readiness requires a top-heavy personnel structure, on the assumption that it is more complex and slower to prepare officials than soldiers. In this sense, high levels of structural readiness are associated with concepts of strategic use that rely on availability of time to be set in motion, often incompatible with the temporal forms and dimensions that combat and crises are currently taking.

*Mobilization readiness.* Informs the priorities for converting peacetime social, technological, industrial and economic national resources to military use to fill the voids intentionally created in structural readiness to minimize its intrinsic costs. The costs of mobilization readiness are calculated basically in terms of the preparation and maintenance requirements of an inventory of potential conversions.

Intended states of degrees of readiness are contingent on the possibilities for financing projects (budget appropriations ) and on the capability of the national industrial base (where the country's industrial defense complex lies) to sustain the effort required in time and space in meeting expectations on the use of national self-defense power, according to the strategic concepts practiced that are based in current doctrine, within the limits that behavioral norms authorize for the use of force.

The criteria for building capabilities according to required degrees of readiness will define the degrees of accumulation required of the elements making up the structure of force in the form of single systems or groups of systems to ensure homomorphism between defense capabilities and security demands, acting as agents for transforming one set of elements (condition of the capability to use force) into another (condition of no need to use force), preserving the interrelation between the components found in the former, in the latter.

National capabilities, framed as national power, are continuously reformulated in keeping with the perceived development of the strategic environment, promoting self-defense to ensure conditions are created for a potential dynamic dismantling and reorganization of the means of force (including non-military means) in keeping with the expansion and retraction of tasks. These ensure that command and control links are maintained,<sup>19</sup> providing the logistic flow necessary to sustain the effort in time and space, with which it lends credibility to the intention, where necessary, to use force, thus creating a condition for the possibility of geo-strategic security.

### **Axis of propagation in the Information Field**

The axis of security propagation in the field of information covers the generation, archiving, recovery, and processing of information that enables individuals and organizations to collaborate: (a) in acknowledging and framing problems; (b) in assessing solutions found, indicating their degrees of relevance for perceived problems; (c) in managing processes for introducing decisions; (d) in efficiently interconnecting the results of complementary decisions, and (e) in communicating intentions and results, completing all these processes in increasingly complex, but ever faster cycles (decision-making cycles).

---

<sup>18</sup>For a breakdown of the role of budgeting in defense planning, see, Petrei, H. *Presupuesto y Control: Pautas de reforma para América Latina* New York: Inter-American Development Bank, 1997 (TN: English version: *Budget and control: Reforming the public sector in Latin America* released by same publisher in 1998). See further, Gutiérrez, I.C. *El Gasto Militar (Military Spending)*, Madrid: Eudema, 1994. For a practical application, showing the relationship between planning and budgeting, see: *United States Coast Guard: Budget Estimates*. Washington, D.C: Department of Transportation, 2001. Although the U.S. Coast Guard exercises a budget model named Performance-Budget, the relationships between planning requirements and budget possibilities are clearly shown, in this case, making use of the programs describing elements of performance that Coast Guard capabilities must attain to reach its goals while balancing costs.

<sup>19</sup>For further details of the impact of organizational structures in operational possibilities, see Department of the Army. *US Army Field Manual 100-5, Blueprint for the Air/Land Battle*. Washington DC: Brassey's , Inc, 1991. See also Deichman, P.F. der. *Spearhead for Blitzkrieg: Luftwaffe Operations in Support of the Army: 1939-1945*. New York: Ivy Books, 1996. Diechman's book is relevant to illuminate the functional role of doctrine in the relationship between organizational structures and the structures of force.



The necessary acceleration of the scale on which information is processed, in order to ensure security is provided in faster and more complex decision-making cycles, must be accompanied by mechanisms to ensure dynamic incorporation of lessons learned, to enable quick recognition and explanation of processes of change, identifying the various states of the security system, and thus adjusting the alternatives to available resources.

These requirements make the field of information security intimately connected: (1) to capacity for research, invention, innovation, prototyping and development; (2) to the capacity to transmit and incorporate new expertise in transformed individual and institutional responsibilities (teaching and education), to give interconnectivity to these responsibilities in resolving problems previously not included in the technical and cognitive dimensions of possibilities; (3) to the continued widening of the computational base and the control of transmission networks for computed data, and (4) to the design of innovative forms of organization to support accelerated integrated management processes that ensure relationships between different types of means and shared goals between different agencies and organizations.

### **Axis of propagation in the Environmental Field**

The acknowledgment of environmental security as a dimension of security was formalized in a report published in 1982 by the Independent Commission on Disarmament and Security, headed by Swedish Prime Minister Olaf Palme (ICSDI, 1982). This report defined environmental security as distinct from geostrategic security, attributing to the scope of the latter the construction of dissuasion and the provision of defense, inasmuch as it defined the scope of environmental security functionally, as a cooperative effort to deal with global problems and problems related to the future of humanity and its survival, including various types of non-military threats, such as those concerning economic problems and scarcity of resources, population growth, and the destruction of the environment.

Veiga da Cunha<sup>20</sup>, Administrator of the Scientific and Environmental Affairs Division at the North Atlantic Treaty Organization (NATO), explains the progression of the consolidation of this axis very well, and in the following terms:

In 1985, the publication of Gorbachev's New Political Thinking launched the notion of 'comprehensive security', the goal of which was defined as the survival of humanity. Threats to security considered in these terms included not only military threats, with an emphasis on nuclear threats and full-scale war, but also economic threats and environmental threats, especially those related to global environmental matters. The Brundtland report, published a decade ago (WCED 1987), refers to environmental tensions as sources of political tensions and military conflicts, or as a security matter. Due to the growing scarcity of environmental resources and their gradually deteriorating quality, the relationship between managing environmental problems and national and international security came to be accepted and the environment to be considered as a security concern. The Brundtland report defends a complete integration of environmental perspectives in a new understanding of economic, social and political factors and argues that the notion of security in the traditional sense, that is to say in terms of political and military threats to national sovereignty, must be widened to include the impacts of environmental tensions at local, national, regional and global levels. As is known, the solution to environmental security problems is not often found within the limits of the borders of States, as these do not normally coincide with ecological borders. The environment and ecology normally prioritize the concept of interdependency over the concept of independence.

---

<sup>20</sup>Veiga da Cunha, L. *Segurança Ambiental e Gestão dos Recursos Hídricos (Environmental Security and Water Resource Management)*. Text available at <http://www.aprh.pt/congressoagua98/files/com/c11.pdf>

This formalization found strong empirical support in contemporary affairs, with a conceptual contribution from Regime Theory, as a set of theoretical concepts relating to the limits of the expansion of the flow of diversity in security variables resulting from: (a) overuse of renewable resources; (b) exhaustion of the environment's capacity for self-cleaning, and (c) the impoverishment of living spaces, building governance requirements to enable or inhibit the possibility of development models.

Combined, the events unfolding over these seven axes of security propagation are necessary and sufficient to deal with variety in security. The absence of one of these axes tends to be erroneously filled by ideologies or doctrines, removing methodology's capacity to effectively capture and communicate the real structure of the security problem.

The events unfolding in these axes acquire analytical significance to the extent that their participation is recognized in the formation of multiple and simultaneous impacts that shape perceived reality. Reconstructing this reality, where security problems emerge, is an effort to summarize the critical dynamics governed by a set of equations which, altogether, make up the structural logic of the security system.

### **Structural logic**

Descriptors of the security phenomenon, such as "Public Security," must not be mistaken for a rigorous and precise summary of the problem. This is a very common mistake, under the false assumption that all participants, in an effort to formulate policies and strategies, share the same understanding of the problem or use shared criteria to define it. Just as illegal migration, poverty and under-development are phenomenological descriptors, which acquire significance in the security construct in interlacing causes.

The definition of a public security problem, for example, will have as many alternative versions as there are people taking part in the process of defining the concept. As we have seen in the definition of the nature of complex problems, a security problem cannot be classified without also fully and entirely classifying the environment from whence it emerges and acquires significance. To remove the restriction in order to obtain a simple descriptor would be to accept that a single causal relationship might summarize all relationships existing within the multiple dimensions of the architecture of security causality.

The structural logic of security (LAS) is what lends significance to the state of security at each historical moment for each country in particular, explaining how and why the functioning of subsystems (sectors of causality) integrates the whole to generate a given behavior or state in the system. The innovation in the methodology proposed in this work lies in articulating processes around this concept. A metaphorical example may help to understand it.

The logic defining the concept of a motorcycle may be summarized in the descriptor "Harley Davidson", a "motor machine"<sup>21</sup> that projects a mental image of the machine with its typical (patented) noise. What makes a Harley a motorcycle is not the noise, obviously, despite this being the classifier of a sub-category within the motorcycle category. The motorcycle category is described by the combination, among others, of the theories that explain the combustion cycle with theories that explain power transfers, and the combination of the latter with theories that explain the dynamics of movement in equilibrium on just two wheels, in combination with the theories that explain the friction of the wheels with the ground as a limit to this equilibrium to variations in environmental conditions.

---

<sup>21</sup>(TN: The original term "motomachine" comes from a Brazilian-built, covered, four-wheeled twin-seater vehicle manufactured by Gurgel. Source: Wikipedia.)

There is no single accepted, objective criterion to categorize this architecture as true or false. The truth on the architecture of relationships depends on theories accepted as valid. Harley certainly possesses sufficient engine power to propel a small airplane; it just lacks the appropriate aerodynamics. But the category of motorcycles (at least to date), checks the flow of variety in the category, and thereby excluding causal chains relating to aerodynamic levitation.

In this context, the question--why doesn't a Harley fly?—can only be considered as valid or invalid, but cannot be judged as right or wrong. Widening the category changes the nature of the problem and, simultaneously, the nature of the answer. There is nothing to prevent us from planning, as a conceptual solution, a Harley “flying machine” with an aerodynamic structure and wings, different from the Harley “motor machine”. This conceptual project will respond to the problem formulated within the limits of the system of causalities, according to the criteria drawn up to assess its performance within this system.

The structural logic of the motorcycle concept explains its function and defines its nature, deploying the effects of the solution it carries for the entire structure from which the problem emerged: fast movement in heavy-traffic urban areas or, alternatively, playful enjoyment of autonomy and speed, depending on how it is conceptualized together with the concept that explains it.

A structural logic of a given security condition remains stable while it is able to meet performance criteria (metrics) established in the simultaneous construction of the conceptual solution and the problem. These metrics will provide an indicator of the degree to which the problem has been resolved by policies and strategies, remaining valid during the period of time the field of possibilities that the relationships remain internally and externally consistent, and this field of possibilities remains consistent while the assumptions that sustain the causal relationships also remain valid.

While this chain is self-sustaining, the effects of the solution will propagate, changing the values of the variables and relationships among themselves. This implies that the solution to a security problem does not have a value in itself, but on the other hand its utility will always be contingent on the temporally defined arrangement of variables that stabilize or constantly redefine the problem within a single LAS.

### **Analytical errors**

The two structuring concepts of the proposed methodology—axes of propagation and structural logic of security—inasmuch as they facilitate a rigorous analysis of a constantly evolving situation, must avoid four recurring methodological flaws: inertia, self-sustainment, adaptation, and induced singularity.

*Inertia:* This type of error occurs when the analysis of the security problem tends to extrapolate the problems and features of the present to the future; that is to say, a future environment tends to be modeled to be plausibly describable (to convince based on what we accept as true today). Thus, it involves an error from the outset in restricting the incorporation of paradigmatic changes.

Inertia leads to the construction of security problems by mere extrapolation of trends. To do so, it assumes as a premise the occurrence of a clear and linear transition from the current environment to the projected one and, in doing so, leaves out the reality expressed by “sensitive dependence of initial conditions”, according to which small differences in input can quickly become overwhelming differences in results. And this is truer when the timescale is very large, facilitating the occurrence of disruptions in trends. At the beginning, there is coincidence in the series of events, but after some time, with the occurrence of crisis points, changes produce results that branch out to generate states of security that are qualitatively so different, that they bear practically no similarity to the initial conditions or even among themselves.

*Self-sustaining:* The error of self-sustaining occurs in framing security problems when the necessary conditions for the events defining the security environment are created and maintained by the events themselves, in a self-sustaining dynamic feedback process.

In this case, events tend to acquire a life of their own, taking unexpected forms. This occurs when the assumptions end up becoming subsumed “truths”. Having qualified an event, what once was an assumption comes to be considered as fact, bringing about a natural reluctance to alter its architecture after all the work involving its drawing up has occurred; for example, in the 1960s, with the establishment of 23 days’ warning for NATO’s planning, ended up becoming a rigid index, even once the reference base that had been used to demarcate that warning period was changed<sup>22</sup>.

*Adaptation:* Adaptation typifies the analytical error of seeking to balance (adapt) interests to availability of resources in framing the problem. That is, the security problem turns into the problem that available resources are able to deal with.

The smaller the number of parameters considered in the dimensions of the analysis, the more the expected (implicit) solution to the problem that is being framed becomes reduced to a matter of more and more financial resources. Thus, certain sectors or institutions with an impact on a specific field of security end up acquiring undue and undesirable autonomy in solving the security problem.

The implicit assumption, built on a false basis, is that given more budget resources, and left to work autonomously, a given sector will know what to do to resolve the security problem. Analysis then runs the risk of becoming a mere tool to validate maintaining decisions or centers of power, with harmful consequences to governability.

*Induced singularity:* Induced singularity concerns the analyst’s tendency to choose variables that are strictly focused on his or her area of expertise. Induced singularity derives from the human difficulty of simultaneously cohabiting with contradictory ideas. This makes analysts feel more at home when problems are strictly focused within their areas of expertise or recognized capabilities.<sup>23</sup>

A security analysis supported by selected arguments exclusively linked to the geostrategic axis, for example, drawn up exclusively by military specialists, tends to make defense always need more and more resources to do more of the same, regardless of how the security problem is reconfigured. It should be noted that the grounds for the need may be entirely consistent with the problem outlined, making it difficult for the policymaker to perceive that the mistake lies in the analysis for not including other simultaneous and necessary dimensions to configuring the real problem, and not the desired one.

---

<sup>22</sup>For an excellent perspective on the NATO decision-making process and more specifically that of the USA regarding the warning period, see Sokolsky, J. J. *Seapower in the Nuclear Age*, Annapolis: Naval Institute Press, 1991. Sokolsky argues that reformulating the concept of employing US forces, known as Flexible Response, in establishing differentiated stages and degrees of response to the possible Soviet Threat, required the reformulation of the system for mobilizing and transferring forces to Europe, with all that implied in reformulating those very escort forces and the organizational structure. The result was a reduction in the response time not only for the first stages but for the entire force. Sokolsky’s analysis is important as it highlights, among the entirety of the arrangements of American capabilities, the importance of optimizing the maritime flow as effective providers of a flexible response. Applying the defense construct as an analytical tool in Sokolsky’s work was extremely useful. It made it possible to come up with conclusions on the arguments set forth, showing relationships and articulations that illuminate aspects of American force planning. See, further: Gaddis, J.L. *We now know: Rethinking Cold War History*. New York: Oxford University Press, 1997. Zisk, K.M. *Engaging the Enemy: Organizational Theory and Soviet Military Innovation, 1955-1991*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1993. May, Ernest. *American Cold War Strategy*. New York: Harvard University, 1993. Smith, J. *Cold War*. 2.ed. Oxford, UK: Oxford University Press, 1998. Wertheim, E., Bahjat, A. and Watson, B. *Chronology of the Cold War at Sea: 1945-1991*. Annapolis: Naval Institute Press, 1998.

<sup>23</sup>This phenomenon is explained by psychology as cognitive dissonance. That is the possibility of solving an internal conflict by denying one of its irreconcilable sides. For a detailed presentation of this phenomenon, see Lindley, Gardner, Hall, Calvin S. and Thompson, Richard F. *Psicologia*. trans. Eliezer Schneider. Rio de Janeiro: Koogan, 1977, p. 394. For an analysis of this factor in formulating scenarios, see Chuyev, Yu V. and Mikhaylov, Yu V. *Soviet Military Thought. No. 16: Forecasting in Military Affairs*. trans. DGIS Multilingual Section Translation Bureau – Secretary of State Department – Canada. Moscow, USSR: Washington, D.C.,; U.S. Government Printing Office, 1980, p. 133 These authors categorize this problem as “psychological inertia”.

The possibility of the singularity error, aside from the degree of expertise necessary to deal with all dimensions of security, naturally leads to a need for teams of multidisciplinary analysts.

As Karl Popper<sup>24</sup> explains, the consequences of these four errors “... make it possible for convenient adjustments to be made to make conclusions meet expectations”. This is an excellent summary of the need for a consistent methodology, articulated within a solid analytical framework, to deal with complex emerging problems in the security environment.

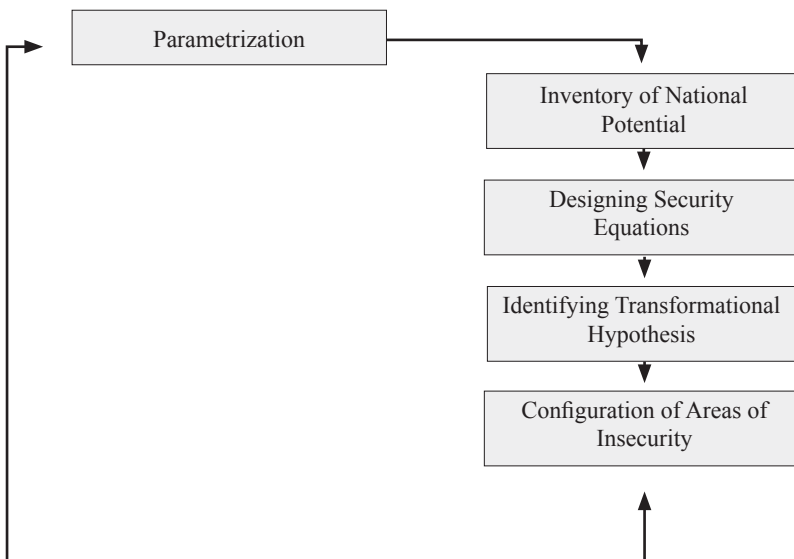
### Methodology – The logic of processes

Methods do not ensure the truth of the problem or the ownership of the solution, they merely lend rigor to the execution of processes to avoid analytical errors. Methodologies are already characterized by undertaking a higher level of abstraction in dealing with phenomena, creating categories, criteria for inclusion in and exclusion from these categories, informing the process of transforming contents between successive categories<sup>25</sup>. Methods, therefore, are instructors on the order that must be imposed on the different processes necessary to reach a contemplated goal, where techniques describe the necessary steps to achieving the stages established by the methods.

According to this classification, the logic of processes proposed in this work is to be framed as a methodology. Its stages are descriptive of categories of processes, allowing the construction of methods that adjust to each country’s specific circumstances and conditions, equipped with techniques geared towards achieving the specific purpose for each stage described by the processes.

Figure 1 shows a block diagram for the methodology. Its purpose is to graphically illustrate the methodology, enabling an understanding of the categories defined by its elements, and the transformative flows informed by the chain of processes. Details of the processes are shown in the annex.

Figure 1: Block Diagram



<sup>24</sup>Popper, K.R. *A lógica da pesquisa científica*. trans. Leonidas Hegenberg. São Paulo: Cultrix, 1972. p. 86.

<sup>25</sup>For other perspectives on methodology see Jolivet, Regis. *Curso de Filosofia*. 13. Ed. Rio de Janeiro: Agir, 1979. p. 71. Bunge, Mario. *La ciencia, su método y su filosofía*. Buenos Aires: Siglo Veinte, 1974, p. 55. Or even Cervo, Amado L. and Bervian, Pedro A. *Metodologia Científica*. 2.ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1978.

## Parametrization

Parametrization specifies those factors that inform and determine the analysis, scope and scale of potential and likely response alternatives to a security problem, identified by means of: (1) the purpose and the timeframe, (2) the way the problem is framed, and (3) the way the performance requirements are framed.

*Intended purpose and surveying timeframe:* Specifies the policy-maker and the resulting product's desired form, clarifying the transformational role expected of this product's effects on the institution (government or agencies), on the environment, and on the relationship between the environment and the government agencies within a given timeframe.

*Way the problem is framed:* Summarizes and assesses the perceived boundary conditions that support the intention stated in the purpose, using three components:

*Generating factors:* Assessing the conditions that generate the need to analyze and thus, to review security policy and strategy, such as changes to the strategic environment or changes to government directives or priorities.

*Impact:* Projecting the relevance and significance of the perceived effects of generating factors in terms of achieving national interests.

*Commitment and resistance:* Assessing the structure of incentives and constraints on transforming the status quo.

*Framing security policy and strategy design requirements:* This stage is crucial to inform the reach, focus and extent to which the information to be processed in the analysis must be added/eliminated in order to properly meet requirements in devising policies and strategies. Defining these requirements occurs via correlation to levels of analytical maturity, expressed in terms of the institutional capacity to conceptualize solutions, correct deviations and dynamically update the solutions conceptualized on the basis of the deviations analyzed.

*Vague alternatives:* Unclear on the future state of security that alternative strategies are supposed to achieve, or on criteria to define such purposes in response to an analytically assessed problem.

*Uncertain alternatives:* The purposes that define the alternatives are known and there are criteria for constructing them; however, these criteria are not consistent, there are no structured data to apply these criteria, nor are there consistent procedures (methods) for such application (there are goals, but these goals do not translate to reasonable/appropriate, practicable and acceptable targets). One knows where one wants to go, but the alternatives to get there are unclear.

*Inconsistent alternatives:* Unknown distribution of probabilities to relate the selection of a strategic option to its impacts make it not possible to identify the most favorable alternative (there are alternatives, but there are no mechanisms for constructing preference criteria and structuring decisions on which alternative to choose).

*Incompatible alternatives:* The distribution of probabilities for the impacts of strategic options is known, it is possible to identify a preferred alternative, but there is an inability to assess whether said alternative offers an answer to the problem formulated (it is not known whether the choice made can actually resolve the perceived problem).

*Unacceptable alternatives:* There is a possibility that the implemented alternative can achieve the

purpose contemplated, but there are no procedures for measuring and correcting any skewed goals, resources and purposes, dynamically adjusting goals, resources and purposes (there are no strategic management tools of the necessary and desired magnitude and capacity).

### **Inventory of National Potential**

At this stage the proposed methodology isolates and interprets the interlacing of phenomena that classify the security environment according to each of the axes of security propagation, extracting dependent and independent tensors, seeking an understanding of reality, which essentially seeks to reveal its movement to change it.

Dependent tensors appear, disappear or change as the researcher introduces, removes, or modifies other events. It is therefore the property or factor which is an effect, result, consequence of, or response to, something that was manipulated. Independent tensors are decisive for there to occur a given result, effect or consequence, being selected and manipulated for the purpose of discovering whether they influence or modify dependent events.

The inventory of national potential classifies these tensors in the form of tangible, intangible and state-changing resources and responsibilities. The data not available in the national potential inventory are listed as Information Gaps. These gaps are taken up again and incorporated into hypotheses on the state of analysis variables and their relationships.

There are several techniques that may be used to structure databases of qualifying elements of tensors, in the form, for example, of physical resources (strategic materials, critical industries), processing resources (education system) and ideational resources (innovation). It should be noted that in extracting tensors within each Axis, for example, the submarines variable, or combat aircraft variable possess significance solely as qualifiers of responsibility or capability, such for example, as stabilizing the regional strategic environment.

Below are a few tensors typified in the axes of security propagation<sup>26</sup>.

#### **INCREASED DEGREE OF COMPLEXITY**

Institutionalizing the intention to innovate in government institutions.  
Controlling technological matrices in strategic segments.  
Mechanisms for protecting pharmaceutical and transgenic patents.  
Connectivity in knowledge bases.  
Energy stocks.

#### **DYNAMICALLY SUSTAINING PRIORITIES**

Resilience of political party ideological platforms.  
Capacity to finance investment projects.  
Strategic alignment of resources and goals in government plans.  
Macroeconomic indicator acceleration rates.

#### **CONTROLLING DEGREES OF AUTONOMY**

Diversity of sources in the national energy matrix.  
Degrees of power supply redundancy.  
Scope of the energy-distribution infrastructure.  
Self-sufficiency in generating genetically modified agricultural matrices.

<sup>26</sup>For the construction of other indicators, see Tellis, A., et. al, *Measuring National Power in the Postindustrial Age*. Rand, California, 2000.



## COMPREHENSIVENESS OF PURPOSES

Imbalance in the population balance.

Break in societal patterns.

Quick dispersion of immigrant cultural diversity.

Aligning of priorities and structure of political-military relations.

## BUILDING SELF-PROTECTION

Permeability of access to the illegal arms market.

Generating stabilization in the regional strategic environment.

Aligning Force planning with foreign policy.

Enhancing Force planning by the National Defense Industry.

Integrating perception and agencies' decision-making criteria.

## ENHANCING DECISION-MAKING CYCLES

Strategic maturity of public institutions.

Speed of state decision-making cycles.

Inclusiveness of the education system.

Mechanisms for spreading innovation.

Creating and managing actionable knowledge reserves

## INCREASE IN THE FLOW OF DIVERSITY

Political commitment to international ecological standards.

Modeling ecosystems.

Processing urban waste.

Domain of brands and models (national brands).

### **Designing Security Equations:**

Variance in the relationship between dependent and independent tensors for each country, in each historical period, defines the relationship between the meaning we attribute to something and its interpretation<sup>27</sup>. By this means we can explain that each perceived security condition possesses a given semantic dimension (political meaning), which depends on how we consider the interpretation of its meaning via other observers (countries) and vice-versa. In this manner, the output elements are reduced to the same political nature as the input elements, enabling the establishment of a relationship allowing treatment of both according to the same criteria.

The security equations capture the critical dynamics between tensors in narrative form, establishing an agent (individual or institutional actor), that exploits tensors, to reach a purpose (goals). For example:

Religious leaderships exploit ethnic unrest to create perceptions of asymmetries in access to forms of wealth, contributing to the breaking and replacement of national societal patterns by sectarian patterns that sustain political positions.

Or even:

The exploitation of ungoverned spaces by extremist groups, and the lack of political will to confront these groups have brought opportunities for extremist groups to travel, recruit and operate, creating self-support mechanisms in the local economy.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup>Bruyne, P., Herman, J. e Schoutheete, M. *Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os polos da prática metodológica (Dynamics of research in the social sciences: Extremes in methodological practice)*. 5 ed. trans. Ruth Joffily Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991, P. 190.

<sup>28</sup>The first example was taken from an analysis of the security situation in Afghanistan in 2010 and the second from an analysis of the security situation in Bangladesh in 2008 (non confidential versions) completed by the State Department's Office for Reconstruction and Stabilization – S/CRS).



Security equations capture LAS, forming the security theory that governs the explanation of the phenomenon, its condition for manifestation and development. Determining security equations presupposes four processes, each of which with a possibility of support using countless techniques.

1. *Identifying agents of change*: classifying players (individuals, groups, entities, organizations, etc.), factors (agreements, alliances, etc.) and conditions (presidential elections, new technologies, economic crises), with a capacity to generate the collective perception that basic needs, lifestyles, interests or values can be turned into a condition which does not meet expectations and needs, with negative consequences.

2. *Modeling Critical Dynamics*: Graphic representation of the relationships between tensor-classifying variables to understand critical chains of events explaining how the security environment works. These relationships enable the identification of the occurrence of cycles bearing three characteristics:

*Positive*: The effects generated in the chain of dependent and independent variables strengthen the system's given trend or behavior, increasing the intensity of the consequence that the cycle defines. For examples, cycles of violence, regional migration, economic crises.

*Negative*: The effects generated in the chain of dependent and independent variables tend to mutually cancel each other out. For example, economic slowdown, dissuasion.

*Dynamic balance*: The effects generated in the chain of dependent and independent variables fluctuate in the cycle's definition of positive or negative. For example: endemics versus public health, or national unity versus preserving the identity of social groups.

There are several techniques for this modeling. Figure 1 – Diagrams of Impacts shows a notional example of the application of these techniques to model an impact diagram drawn up to identify the structure of relationships between terrorism and drug-trafficking, with a view to formulating a government strategy to confront the condition of insecurity in a region of Peru<sup>29</sup>.



3. *Extracting security equations*: Identifying critical paths for spreading the effects of security. This description must avoid prescribing actions or recommendations to modify cycles, limiting itself to identifying the structure of causality in perceived phenomena.

4. *Drawing up the LAS*: narrative of security theory that explains the nature and evolutionary trends of the phenomenon.

### Identifying Transformational Hypotheses

The state of each tensor in time, the relationship between the tensors, and the relationship between the relationships captured by the security equations informs the structure of causality in security, conditioned by transformational hypotheses. These hypotheses establish a test factor for the limits of inferences or speculation obtained on relationships between agents of change, tensors and purposes. They thus incorporate elements into the security analysis that facilitate an explanation of their own limits, using two types of hypothesis—parametric and relational.

*Parametric*: Hypotheses on the causes for transformation in tensors. For example, (1) ethnic disturbances are aggravated when the ethnic groups included in a single living space have a history of violent confrontation, and (2) societal patterns are broken when power centers do not manage to change quickly and impose new standards of behavior.

*Relational*: Hypotheses of transformation of relationships between tensors, supported by theories and concepts built on empirical evidence. For example, the explanation that is provided by Political Science for the correlation between ethnic unrest and break-up of societal patterns.

The formalization of each assumption must be accompanied by its control variables, in the form of metrics, each of which classifying elements that make it possible to grasp the impact of future policy and strategy implementation. In this sense, metrics are measurable elements which make it possible to identify rates of change in the environment towards an intended condition, different from the current one, according to whether hypotheses of transformation are put into place to generate or prevent effects on the environment.

Metric describes the concept of what will be assessed, whereas an indicator describes the empirical condition observed<sup>30</sup>. For example:

*Parametric assumption*: Political differences between societal groups increase with the level of systematic violence practiced.

*Metric*: Atrocities committed against opposing groups.

*Indicators*: number of kidnappings and cases of vandalism recorded in X months by group A against group B.

### Configuration of Areas of Insecurity

An Area of Insecurity describes a state of balance contingent on a portion of the security environment that provides some degree of temporary predictability for the development of negative effects against State interests. Each space of insecurity categorizes a conflict, distinct in nature and structural causes from the rest.

<sup>30</sup> For examples of metrics geared towards assessing success in conflict environments, see *United States Institute of Peace. Measuring Progress in Conflict Environments* (MPICE). USIP, 2010. Although the terminology is different from that used in this work, the concepts converge.

The contingent nature of areas of insecurity is a function of the occurrence of windows of vulnerability. The temporary nature of the forecast effects derives from event paths' significant dependence on initial conditions. An initial minimal alteration to the tensors can expand its effects exponentially to the point of completely changing existing security conditions by cumulative and multiplicative effect.

A security area might describe the emergence of urban violence during presidential elections, intentionally provoked by a radical but not politically representative group, to prevent a majority candidate opposed to its interests from being re-elected. In this case, the window of vulnerability is provided by the presidential elections, which reduce the degree of freedom (arbitrariness) of the manifestation of the phenomenon described, creating the space of possibility for escalating tensions, demanding large-scale responses, without any tensors being in place that might prevent or mitigate anticipated effects.

Narratives of areas of insecurity answer to requirements established in parametrization, communicating the analyst's perception of a given phenomenon, to enable those designing policies and strategies to diagnose the potential for harm to interests and security goals, building solutions that alter the causes that generate the conflict. In turn, these change relationships between the elements that build these causes or neutralize windows of vulnerability for the appearance of potential damage.

### ***Scope and limits – Final remarks***

Implementing the methodology must be the first step in formulating security policies and strategies. The expertise it produces, structures and provides not only informs, but also facilitates the very process of formulating policies to offer the points of impact required to reconfigure the tensors. It also highlights the structure of propagation of the effects of strategic actions required to transform the critical dynamics' causal structure, removing the causes of insecurity or modifying the perception of the occurrence of windows of vulnerability which give way to the possible effects of these causes.

The methodology was designed to meet a wide spectrum of demands, meeting the following design requirements:

*1. Simplicity in processes.* The methodology includes just five macro-processes: Parametrization, Inventory of National potential, Designing Security Equations, Identifying Transformational Hypotheses, and Configuration of Areas of insecurity. Once understood, the methodology is simple to execute. Already having been applied in several countries, such as Peru, Jamaica, Guatemala, El Salvador, Mexico and Paraguay, with differentiated scopes and purposes, with great success, providing essential elements for decision-making.

One sign of simplicity is the way the scenario-building procedures are absorbed into these mere five macro-processes. The analyst builds elements of prognosis in developing the stages prescribed by the methodology, in this sense, although simple, none of the macro-processes must be "cut", with a risk of compromising the integrity of the results.

*2. Solid conceptual framework.* The system of concepts supporting the methodology is consistent with practiced theoretical and methodological frameworks. Some of its elements were modeled reflecting recurring practice in public policy formulation. The conceptual basis for the methodology is wide and sophisticated, building a multidisciplinary body, principally deploying Epistemology, Logical Philosophy, Theories of Political Science, International Relations, Operational Research, Complexity Theory, Systems Theory, Production Engineering, Theories of Administration, and Information Technology.

3. *Interconnectivity.* The methodology can be easily deployed using methods that relate to processes for devising policies and strategies that are specific to each country. Their processes fully adhere to both Objectives-Based Planning and Assumptions-Based Planning, but particularly to Capabilities-Based Planning. Security Spaces configured at the end of the process fully outline the mission areas (areas of capability) employed by capabilities-based methods, whilst simultaneously providing the essential elements for the scenarios necessary for objectives-based or assumptions-based methods.

4. *Collaboration.* The methodology was conceived to be implemented with the support of an “expert” facilitator in the methodology, with multiple participants who are “experts” in various fields. Building the Impacts Diagram, for example, demands a shared understanding of the phenomenon from several perspectives, so as to be properly formulated in the amplitude and depth required to build the tensors in the seven axes of security propagation.

Lastly, the methodology was designed using “open architecture”, enabling (requiring would be a better term) its continuous improvement for the inclusion/revision of new processes, greater and improved explanations of processes, recommendations for techniques, and sharing lessons learned and “good practice” in its implementation. To this end, a community of practice has been formed. If you wish to be a part of this effort, please contact [razas@ndu.edu](mailto:razas@ndu.edu). or visit the blog <http://salvadorraza.blogspot.com>.

# **Annex - Conflict analysis methodology**

## **Parametrization**

Intended purpose and surveying timeframe  
Way the problem is framed  
Generating factors  
Impacts  
Commitments and resistances  
Framing requirements

## **Inventory of National Potential**

Degree of Complexity tensors  
Dynamically Supported Priorities tensors  
Controlling Degrees of Autonomy tensors  
Comprehensiveness of Purposes tensors  
Construction of Self-protection tensors  
Enhancing Decision-making cycles tensors  
Increasing the Flow of Diversity tensors

## **Designing Security Equations**

Identifying agents of change  
Modeling Critical Dynamics  
Extracting security equations  
Drawing up LAS

## **Identifying Transformational Hypotheses**

Parametric hypotheses, metrics and indicators  
Relational hypotheses, metrics and indicators

## **Configuration of Areas of Insecurity**

# Las Relaciones Político-Militares en Democracia: los Ministerios de Defensa

Guillermo A. Pacheco Gaitán

## RESUMEN

El tema de las relaciones civiles-militares tradicionalmente ha abordado, entendiéndolo como tal los procesos de relaciones entre civiles y militares. Pero el contexto actual en América Latina demanda que separemos esos procesos y entendamos su diferenciación, incidencia e influencia. Es en los Ministerios de Defensa donde de mejor manera se ejemplifican estos procesos. En el sentido vertical es la relación político-militar, como una dimensión de poder, donde los políticos deben ejercer la conducción política de la defensa y todas sus implicancias, y los militares, como asesores directos al tema, y ejecutores de la política militar con la supervisión política. Y las relaciones civiles-militares, como una dimensión horizontal, no implica ninguna relación de poder, sino de conocimiento. En algunos países donde se han gestado comunidades de defensa, pueden ser un espacio de consulta de esta política y otros temas de interés a los asuntos de defensa y militares.

## Introducción

Los analistas de las relaciones civiles-militares no están de acuerdo sobre el asunto de que los civiles han hecho progresos en el establecimiento de la supremacía política sobre las fuerzas armadas en América Latina. ¿Cómo podemos llegar a un consenso sobre la eficacia de las instituciones políticas formales vis-a-vis a las militares? Examinar el Ministerio de Defensa ofrece un excelente punto de partida, ya que es la institución política principal que coordina muchos aspectos de las relaciones político/civiles-militares. En su mayor parte, los ministerios se han convertido en vehículos para la actividad política militar, y así el molde tradicional de los débiles y politizadas Ministerios de Defensa no está cerca de romperse.

Debemos entender, en el análisis de las relaciones en el contexto de los Ministerios de Defensa, que relaciones político-militares, son aquellas que se generan en una dimensión vertical, y que por naturaleza, tienen implícitamente un relacionamiento de poder, que muchas veces se expresa por una mayor o menor influencia política en la conducción política de la defensa, o por una mayor o menor influencia militar en los asuntos de la política de defensa. Y por relaciones civiles-militares, las debemos de entender como relaciones en una dimensión horizontal, que no lleva implícito relaciones de poder, y en el que se establecen relaciones de cultura y conocimientos de los temas de defensa entre los civiles (think tanks, universidades, organismos no gubernamentales (ONGs), medios de comunicación, etc.). Esto aun más entendido en el contexto de algunos países de América Latina, donde la participación de algunos sectores de la sociedad en las discusiones de la política de defensa, ha generado la formación de las llamadas comunidades de defensa.<sup>1</sup>

A pesar de que las experiencias en América Latina con gobiernos militares directos, siguen un proceso de desvanecerse en el pasado, el papel de las fuerzas armadas sigue siendo un tema político central. En particular, los gobiernos de la región enfrentan el problema persistente de obligar a los líderes militares a que se adhieran a las instituciones políticas formales. Para mantener la supremacía civil, dichas instituciones, deben representar el medio principal por el que los civiles ejercen la autoridad sobre los militares. Este artículo analiza el papel del Ministerio de Defensa, que es una de las instituciones más importantes en la mediación las relaciones civiles-militares en América Latina.

---

<sup>1</sup>Ver Stepan, Alfred. *Repensando a los militares en política*. Editorial Planeta, Política y Sociedad. 1989. Pags. 19-24. Sobre el papel de diversos sectores de la sociedad, que el llama sociedad civil y su incidencia en las cuestiones de la seguridad y defensa.

## Desglose

Los analistas de las relaciones civiles-militares no están de acuerdo acerca de que los civiles [políticos] han hecho progresos en el establecimiento de la supremacía civil sobre las fuerzas armadas. Para alcanzar la supremacía sobre los militares, los gobiernos civiles deben ser capaces de forjar la política sin interferencias (en relación con una estructura jurídico-constitucional afirmar el control político sobre todos los aspectos de la formulación de políticas), para tomar las decisiones definitivas acerca de la defensa nacional, para formular y aplicar la política de defensa y supervisar las políticas internas de los militares.<sup>2</sup> Más importante que el desacuerdo de análisis simple, sin embargo, es la incapacidad para utilizar criterios comunes para la medición de la supremacía civil. ¿Cómo podemos llegar a un consenso sobre la eficacia de las instituciones políticas formales vis-a-vis las fuerzas armadas?

En una región donde las fuerzas armadas han sido utilizadas para ejercer una gran influencia política, ha habido un esfuerzo concertado en las últimas décadas, para disminuir el perfil político de los militares y reorientar su atención hacia la seguridad y la defensa, en las misiones relacionadas para cumplir con los objetivos de política de los gobiernos democráticos. Los gobiernos saben que, si sus militares están ejecutando fielmente la política, tiene que estar sujeta al control político institucionalizado.<sup>3</sup> Este control político es necesario para frenar el alcance político de los militares y fortalecer las reglas democráticas, es una afirmación que no es específica para América Latina, ha sido ampliamente aceptada, y de hecho ha sido incorporado en la definición misma de la democracia. El artículo de Philippe C. Schmitter y Terry Lynn Karl, ampliado en el clásico de Robert Dahl, sobre los procedimientos y condiciones democráticas, para incluir la disposición que los funcionarios electos deben ser capaces de gobernar sin la interferencia o anulación de los oficiales militares. Las democracias que no cumplan esta condición se encuentran en peligro.<sup>4</sup> Otros estudiosos han reiterado estas y otras proposiciones similares.<sup>5</sup>

También se reconoce que para que el control político sea duradero, este debe ser institucionalizado.<sup>6</sup> No es suficiente para ejercer una influencia a corto plazo por encima de los militares o para obtener alguna ventaja temporal. Los gobiernos necesitan a más largo plazo, una relación estructurada que induzca estabilidad, que encuentre apoyo entre los funcionarios políticos y militares. Para ello necesitan un conjunto de fuerza y un bien dotado personal, donde las organizaciones civiles controlen el diseño, asesoría y gestión de las políticas de defensa, así como el ejercer la supervisión sobre las operaciones militares.

Si estos son los objetivos, la mayoría de los países se han quedado cortos. Sin embargo, cada uno tiene para bien o para mal, diseñado un conjunto de relaciones institucionales que dan forma a las interacciones entre políticos y soldados. La investigación de estos puntos de contacto es importante porque nos da una ventana en un componente central de la mayor relación político-militar. Es aquí donde podemos evaluar qué tan bien, en todo caso, los gobiernos tienen poder político y conducción sobre los organismos de defensa, y de subordinar a los militares a su control, al mismo tiempo que permiten a los expertos uniformados, de informar las decisiones de política de defensa pertinentes.

---

<sup>2</sup>Felipe Agüero, *Soldiers, Civilians and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995);

<sup>3</sup>La importancia de lograr el control político institucionalizado, ha sido argumentado convincentemente por Agüero, *Soldiers, Civilians*, opt.cit., J. Samuel Fitch, *The Armed Forces and Democracy in Latin America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998); Harold Trinkunas, *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A Comparative Perspective* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2005).

<sup>4</sup>Ver Philippe C. Schmitter and Terry L. Karl, "What Democracy Is . . . And Is Not," *Journal of Democracy* 2 (Summer 1991): 75-88.

<sup>5</sup>Por ejemplo, James Burke reconoce que ahora es un supuesto normativo que, de los valores democráticos deben ser sostenido, los políticos deben tener el control sobre sus fuerzas armadas. Ver esto en "Theories of Democratic Civil-Military Relations," *Armed Forces & Society* 29 (Fall 2002): 7-29. Michael Desch dice que "la línea de fondo para las democracias desarrolladas es el control civil". Ver esto en *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999), 4.

<sup>6</sup>Trinkunas, *Crafting Civilian Control*, opt.cit., 20-24.



Examinar el Ministerio de Defensa ofrece un excelente punto de partida, ya que es la institución política principal, que se encarga de coordinar muchos aspectos de las relaciones político-militares. El ministro es el intermediario del poder ejecutivo entre los militares y el presidente. En un contexto democrático, el ministerio podría ser un importante nexo político-militar para la conversación, la negociación y la consulta sobre una amplia gama de cuestiones, incluidos los presupuestos, las adquisiciones de armas, a largo plazo la estrategia militar, y promociones. Los líderes militares tendrían la oportunidad de exponer su caso - con más frecuencia al Presidente a través del ministro - pero el presidente tomaría las decisiones finales.

La importancia de los Ministerios de Defensa en el establecimiento de la supremacía civil tiene un amplio consenso en la literatura, tanto en las relaciones civiles-militares en general y específicamente con respecto a América Latina. En su clásico *El soldado y el Estado* (1957), Samuel Huntington analizó extensamente el desarrollo del Departamento de Defensa de los EE.UU. en detalle—incluso especificando las características deseables de un Secretario de Defensa—y lo vieron como una institución fundamental para contrarrestar al Estado Mayor Conjunto de Personal en la post-Segunda Guerra Mundial. Ese sentimiento de la centralidad se refleja en los tratamientos teóricos más reciente de las relaciones civiles-militares. En su “teoría unificada” de las relaciones civiles-militares, Bland, sostiene que el examen de los ministerios de defensa podría ser el único camino “para medir el grado de colaboración y conflicto entre los líderes militares y civiles” (Bland, 1999:17). Incluso en los debates de las relaciones civiles-militares en los Estados Unidos, la lucha de las administraciones Kennedy y Johnson para establecer un firme control sobre el Departamento de Defensa emerge como una variable importante en el control civil (Kohn, 1994).

Por tanto, podemos identificar tres medidas críticas de la “eficacia”. Lo más importante es si el ministerio está involucrado en la toma de decisiones. En particular, ¿los militares consideran un punto de contacto pertinente, o se trata de periféricos cuando el diálogo político-militar y la negociación tengan lugar en él? Una consecuencia grave de esta última es mayor imprevisibilidad y arreglos especiales en caso de desacuerdo. En segundo lugar, ¿cuándo los presidentes nombran ministros que tienen experiencia y por lo tanto son respetados por los oficiales de alto nivel? Si el ministro no tiene experiencia en cuestiones relacionadas con la defensa, los militares no se molestan en consultar al ministro y es probable que consideren la designación como una indicación del Presidente de que no considera al ministerio como una prioridad. En tercer lugar, ¿es posible que el presidente nombre a un civil como ministro? Tener un oficial como ministro no significa automáticamente conflicto político-militar, pero se reduce en gran medida la capacidad del gobierno democrático para ejercer el control sobre la formulación de las políticas (Defensa y Militar), la dispersión de presupuesto, el desarrollo de la doctrina, la aplicación de los objetivos estratégicos, y otras cuestiones que tienen lugar dentro del ministerio.

## Los Ministerios de Defensa en América Latina

Los Ministerios de Defensa en la región han tenido diferentes historias. En México, la Secretaría de Guerra, se remonta a 1814, mientras que en Brasil el Ministerio da Defesa fue creado en 1998. Dos países -Costa Rica y Panamá- no tienen fuerzas militares regulares y en consecuencia no tienen Ministerios de Defensa.<sup>7</sup>

Poco a poco, los responsables políticos de la región están prestando más atención al ministerio, pero en la mayoría de los países ha sido irrelevante durante décadas. Incluso el gobierno de Estados Unidos se ha centrado más en estos ministerios. En 1995, los EE.UU. fue sede de la primera

---

<sup>7</sup>En Costa Rica, el artículo 12 o la Constitución de 1949 proscribe el ejército (a menos que el país es atacado), y sólo permite la existencia de una fuerza de policía para mantener el orden interno. La policía está organizada de conformidad con el Ministerio de Seguridad Pública, Gobernación y Policía. En Panamá, el artículo 305 de la Constitución de 1972 hace lo mismo, y la policía está organizada de conformidad con el Ministro de Gobierno y Justicia.

Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, que excluye sólo a Cuba. Ocho reuniones adicionales han seguido en diversos lugares de América, y más se están planeando. Los Ministros de Defensa de la región se reúnen con la agenda oficial de discutir un compromiso compartido con la democracia, el imperio de la ley, la resolución de conflictos, la transparencia de defensa y la cooperación mutua.<sup>8</sup> El énfasis de los Estados Unidos sobre las estructuras formales se plantea la pregunta de quién es, precisamente, en el control de esas instituciones. La idea de la panacea, un “pentágono”, refiriéndose a la idea de que la mera existencia de la institución que proporciona estabilidad, pueden pasar por alto la falta de eficacia de las instituciones.

Las organizaciones de defensa, dentro y alrededor de la cadena de mando y las interacciones que allí se producen, constituyen los fundamentos de las relaciones político-militares.<sup>9</sup> Es a lo largo de esta escala de organización de influencias, que los supervisores políticos y soldados, se relacionan de manera diaria. Estos son los más densos puntos de contacto entre el personal militar y civil. En ningún otro lugar dentro o fuera del Estado, hay tantos actores de las dos partes, reunidos y trabajando (o chocando) sobre una base regular. En consecuencia, las relaciones entre civiles y soldados son las más frecuentes y más intensas en este lugar. “De hecho”, escribe Martin Edmonds, “dentro de las organizaciones centrales de la defensa de todos los Estados, se encuentra la esencia misma de las relaciones civiles-militares en cualquier sociedad.... Es en ese lugar donde las fuerzas armadas... conocen y trabajan con los representantes políticos”.<sup>10</sup> Es el foro en el que el diseño, gestión y ejecución de políticas de defensa tienen lugar. Las relaciones civiles-militares son ciertamente más profundas que eso, y las interacciones se producen en otros sitios. Pero sería difícil negar la importancia singular de las relaciones que se desarrollan dentro de las instituciones de defensa.

Las organizaciones de defensa no son sólo el lugar de la actividad político/civil-militar, son los instrumentos mediante los que el control político sobre los militares se puede lograr. El control político es sobre el poder, pero las relaciones institucionales estructurales son de poder. Thomas Bruneau y Richard Goetze, Jr. notan que uno de los propósitos principales de los ministerios de defensa es “la estructura de las relaciones de poder entre los líderes civiles [políticos] elegidos democráticamente y el comando de las fuerzas armadas”, y también para asignar racionalmente los derechos entre los funcionarios civiles y militares.<sup>11</sup> Los Ministerios de Defensa no son las únicas organizaciones en el ámbito de la defensa, y el papel de las demás instituciones y las relaciones entre ellas deben ser considerado.

Los políticos siempre se pueden “aprovechar del momento”, deben actuar estratégicamente para ganar la confianza de los militares cuando el contexto oportuno emerja. Pero no se puede consolidar esa ganancia a largo plazo a menos que se pueda convertir la influencia en un arreglo más institucionalizado. Las instituciones tienen una tendencia a persistir, y si se puede organizar para maximizar el liderazgo político, la autoridad, de entrada, y la supervisión, entonces el control se puede lograr a largo plazo. Si va a ser una ventaja política, es más probable que se institucionalice a través de organizaciones de defensa.

Las organizaciones de defensa dentro de la órbita deben de lograr ese objetivo, mediante la creación de “las ventajas y obstáculos de procedimiento para la traducción del poder político en las políticas concretas”.<sup>12</sup> Los flujos de influencia directa, erigir barreras de entrada, e imponer la distancia burocrática entre los militares y los centros de poder político, determinando así, que está dentro o fuera del bucle. Los procedimientos pueden alterar la dirección de la influencia de modo

---

<sup>8</sup>Para tener acceso un reporte de esta primera Conferencia ver: <http://www.summitamericas.org/Williamsburg-spanish.htm>

<sup>9</sup>Martin Edmonds, *Central Organizations of Defense* (Boulder, CO: Westview, 1985).

<sup>10</sup>*Ibid.*, 2-3.

<sup>11</sup>Thomas C. Bruneau and Richard B. Goetze, Jr., “Ministries of Defense and Democratic Control,” in *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations*, ed. Thomas C. Bruneau and Scott D. Tollefson (Austin: University of Texas Press, 2006), 78.

<sup>12</sup>James G. March and Johan P. Olsen, “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life,” *American Political Science Review* 78 (September 1984): 738.

que favorezcan al control político. Ellos determinan que realmente deliberar sobre políticas para garantizar que el flujo neto de influencia del centro de una agencia civil condujo hacia el exterior. Algunos diseños de organización pueden mantener las influencias nocivas que militar en la bahía al mismo tiempo a los líderes civiles para diseñar las políticas que ellos desean. Un cierto grado de autonomía de las presiones militares es deseable, y las organizaciones pueden lograr que, al reducir los puntos de entrada, limitar las opciones de veto, y poner distancia burocrática entre las élites políticas y las unidades militares. Al mismo tiempo, los responsables políticos deben mantener abiertos los canales de asesoramiento para permitir la entrada de militares que estén bien informados y para el apoyo de los objetivos civiles. En resumen, los líderes políticos quieren diseños organizativos que abran vías de comunicación con los militares, no la dominación política.

Por supuesto, la lectura de un organigrama que muestra sólo el estado formal centrado en los componentes de la interacción político-militar. En América Latina, y en la mayoría de las regiones para el caso, los militares y los civiles [políticos] se han aprovechado de las vías menos formales de influencia. Gregory Weeks muestra para Chile y otros países de América Latina, que el Ministerio de Defensa suele eludir, como un punto de contacto, con oficiales militares a favor de los enlaces a sitios no autorizados.<sup>13</sup> Los líderes civiles quieren eludir el organigrama, a sabiendas de que a veces es más fácil eludir las normas y reglamentos de lo que es para cambiarlos.<sup>14</sup>

Incluso dentro de los límites de la esfera de la defensa del Estado, pueden ocurrir interacciones entre oficiales civiles y militares. Dicho esto, hay una relación entre las normas de prácticas formales e informales, el punto clave es que las normas oficiales, a sí mismos ejercen influencia en las relaciones no oficiales. Los arreglos institucionales pueden crear mayores obstáculos para la informalidad, porque pueden aumentar la distancia en la toma de decisiones entre civiles y los militares subordinados.<sup>15</sup> En caso de que la distancia sea considerable, los militares tendrían que contemplar una violación más drástica del protocolo, para obtener acceso a las cámaras centrales del poder político. Del mismo modo, la distancia de tales organizaciones, pueden imponer mayores dificultades a los presidentes que se verían tentados a eludir a sus ministros de Defensa. Naturalmente, una organización militar muy determinada, podría catapultarse a través de cualquier pared institucional para hacer su camino a la cima. Como todos los impedimentos, las normas de organización, no pueden garantizar la protección de la incursión, sino simplemente que sea más costoso.<sup>16</sup> Por lo tanto, es la afirmación de este autor que lo que importa es la organización de la defensa y que, a pesar del enlace informal entre los políticos y militares, la mayoría de las interacciones político-militares se ven influidas por la organización formal del poder de la defensa.

## A propósito del Control Político

Averiguar la mejor manera de organizar las instituciones de defensa es esencial para la gestión de los asuntos militares. Al igual que los politólogos han estudiado durante mucho tiempo el diseño de las instituciones democráticas para inducir una mayor competencia, la participación, la representación y la rendición de cuentas, también de lo civil, los expertos militares deben dedicar la misma atención al diseño de las organizaciones de defensa si se pretende mejorar el control político.<sup>17</sup> Pero, ¿qué haría para que una organización de defensa sea más deseable? ¿Qué principios de diseño deben seguirse? Hay algunos indicios que se derivan de la experiencia de los EE.UU. Samuel Huntington ha dedicado un capítulo a este tema en su libro, *El soldado y el Estado*.<sup>18</sup> Su formulación ha prestado atención a

<sup>13</sup>Ver Gregory Weeks, *The Military and Politics in Post Authoritarian Chile* (Tuscaloosa: University of Alabama Press, 2003); Gregory Weeks, "Is the Mold Being Broken? Defense Ministries and Democracy in Latin America," *Journal of Political and Military Sociology* 31 (Summer 2003): 23-37.

<sup>14</sup>Los Presidentes lo desean, puede hablar directamente con sus comandantes militares, pasando por alto al Ministro de Defensa. O a la inversa, pueden poner más acciones en sus ministros de defensa y confiar en ellos a pesar de las restricciones en la ley.

<sup>15</sup>Ver David Pion-Berlin, "Civil-Military Circumvention: How Argentine State Institutions Compensate for a Weakened Chain of Command," *in Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*, ed. David Pion-Berlin (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001), 135-60.

<sup>16</sup>En el ambiente democrático de hoy, las fuerzas armadas con toda seguridad, evalúan los costos graves para sí mismos, de las acciones no autorizadas.

<sup>17</sup>Bruneau and Tollefson, *Who Guards the Guardians* op.cit., p.264.

<sup>18</sup>Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1957).

aspectos claves del diseño de organización a que deben referirse la mayoría de las relaciones civiles-militares: la reducción del nivel y reducir el alcance de la autoridad de los militares, colocando en principio las cuestiones vitales de política estratégica en las manos de los civiles, la creación de la fuerza institucional, unidad de propósito y la perspectiva en la oficina, y asegurarse que el Secretario de Defensa continúa recibiendo una mezcla de asesoramiento bien informado de militares y civiles. Otros volúmenes comparativos más que incluyen capítulos sobre Alemania, Francia, el Reino Unido, Israel y Canadá, han evocado temas similares, mientras que las variaciones en los diseños institucionales que revelan todos los países. El estudio de Felipe Agüero sobre España después de Franco, analiza muy bien los detalles de la serie de reformas llevadas a cabo en esa nación, sobre principios similares atendiendo a la ingeniería político-militar de la organización: descalificación de la situación y las prerrogativas de los jefes militares, poniendo el mando y el control en manos de políticos, la transferencia de competencias para formular políticas y estrategias de defensa de los militares al ministro de Defensa, y de centralizar y unificar los organismos de defensa, es importante, en suma, la creación de un “ministerio potente y un poderoso ministro”.<sup>20</sup>

Sin duda, la precaución debe ser tomada en la exportación de los primeros ejemplos del mundo al por mayor a otras regiones. Christopher Jones y Natalie Mychajlyszyn han señalado las dificultades en la aplicación de las normas de Occidente democrático, a los estados de transición en Europa del Este, la falta de desarrolladas culturas de democratización de las relaciones político-militares.<sup>21</sup> Una observación similar debe hacerse para América Latina, donde son más débiles las tradiciones democráticas, la escasez de oportunidades de carrera para personal civil en defensa, de recursos muy limitados, y de una mentalidad política de los ejércitos. Muchos de estos países están todavía por hacer frente, a lo que Cottey, Edmunds, y Forster se refieren como primera generación de las reformas de lo civil-militar: el fortalecimiento de las instituciones del ejecutivo para subordinar la política militar.<sup>22</sup> Sin embargo, si hay un lazo que une a estos sistemas de diferentes regiones, es el reto de consolidar las relaciones de poder asimétricas, entre los gobiernos y los ejércitos. En una región históricamente plagada de militares con ambiciones políticas, que han usurpado el poder con demasiada frecuencia, los gobiernos necesitan arreglos institucionales para establecer su autoridad sobre sus fuerzas armadas, ya que incluso, animan a sus expertos por consejos y se esfuerzan por mejorar su eficacia.

Con esto en mente, veamos algunos de los principios rectores en los que la esfera de la defensa sería construida. He obtenido estos principios basados en una revisión de los análisis académicos (incluidos los anteriormente mencionados) y los casos empíricos, principalmente de América Latina y España, con referencias ocasionales a los Estados Unidos. El caso español es importante porque los funcionarios de defensa de América Latina absorbieron algunas lecciones valiosas al ver los esfuerzos de éxito de la reforma que se desarrolla allí. El ejemplo de los EE.UU. hace referencia a hacer hincapié en que estos principios traen ventajas, incluso en el más avanzado sistema de defensa democrática en el mundo. Con esto en mente, se sugieren los siguientes principios, motivados por la investigación y la evidencia empírica.

### **Fortaleciendo la conducción “política” de la defensa**

Cualquier sistema de organización que no mejora la posición y el control de los funcionarios democráticamente electos y sus funcionarios civiles, ha fracasado en una de sus principales tareas.<sup>23</sup> Esto significa concretamente que un presidente electo y el personal no uniformado deben estar en puestos clave de liderazgo a lo largo de la cadena de mando y dentro de las relaciones de asesoramiento

---

<sup>20</sup>Agüero, *Soldiers, Civilians*, op.cit.

<sup>21</sup>Christopher D. Jones and Natalie Mychajlyszyn, “Overview: Civil-Military Relations in Central and Eastern Europe in Former Communist Societies,” *Armed Forces & Society* 28 (Spring 2002): 375-84.

<sup>22</sup>Andrew Cottey, Timothy Edmunds, and Anthony Forster, “The Second Generation Problematic: Rethinking Democracy and Civil-Military Relations,” *Armed Forces & Society* 29 (Fall 2002): 31-56.

<sup>23</sup>Entre los muchos que están de acuerdo, ver: Agüero, *Soldiers, Civilians and Democracy*; Trinkunas, *Crafting Civilian Control*; Bruneau and Tollefson, *Who Guards the Guardians*; Weeks, *Military and Politics*; y Christopher P. Gibson and Don M. Snider, “Civil-Military Relations and the Potential to Influence: A Look at the National Security Decision-Making Process,” *Armed Forces & Society*, 25 (Winter 1999): 193-218.

y supervisión. El objetivo de las instituciones de defensa es preparar a las fuerzas armadas para servir a los objetivos de la política de gobierno, y no al revés. En el caso de oficiales militares, ya sea que sean activos o retirados, que ocupen las primeras posiciones en el sector de defensa, es inevitable que exhiban lealtades divididas. Mientras que se dedican al servicio del gobierno electo constitucionalmente, son fácilmente tentados a traicionar ese juramento, obligando a la institución de la que habían sido parte por tantos años. Las instituciones y los líderes civiles, deben estar en su lugar para asegurar que las preferencias políticas se traduzcan en acciones de defensa, y a ser vigilantes contra los esfuerzos militares para eludir sus responsabilidades.<sup>24</sup> Todo esto implica tener una masa crítica de personal civil bien adiestrado en las instituciones de defensa.

Huntington observó hace tiempo, que la contratación de un secretario de defensa civil y personal preparado para fijar la política general y estrategia, fue la clave para el control político en los Estados Unidos. El día de hoy, existe la preocupación entre los estudiosos de los EE.UU. que la población civil, va cada vez más a sus puestos en las instituciones de defensa sin la suficiente profundidad de la experiencia.<sup>25</sup> Los académicos de América Latina son unánimes en su opinión, que un mayor número de civiles, deben ser nombrados ministros de Defensa, con personal de apoyo y asesores.<sup>26</sup> Los “finés civiles” del sector de defensa, ha demostrado ser fundamental en una serie de esfuerzos exitosos de reforma que se sigue en marcha en Chile, Argentina, Perú y Brasil. Una mayor proporción de civiles, ocupando puestos claves en el Ministerio de Defensa en España, durante el periodo de reforma, fue vital para establecer la supremacía civil.<sup>27</sup>

### Posicionando al Ministerio de Defensa

El Ministerio de Defensa (MoD) es, según Bruneau y Goetze, “quizás el mecanismo más indispensable para establecer [el control civil]”.<sup>28</sup> Muchos estudiosos estarían de acuerdo con esto.<sup>29</sup> El Ministerio de Defensa es el enlace entre la organización democrática de gobierno y los militares, y es el que permite a los políticos, traducir las preferencias de política sobre los mandos militares. Es importante que el Ministerio de Defensa asuma los asuntos claves relacionados con las competencias de la defensa y no relegar estos a los comandantes militares. Esto incluye la responsabilidad principal para la organización de las fuerzas de defensa y la preparación de los objetivos de la defensa, planes, estrategias, e incluso doctrinas. Esto no siempre ha sido así en América Latina, en donde muchos países consignan al Ministerio de Defensa a tareas administrativas, dejando las decisiones estratégicas claves y operativas en las manos del presidente y los altos mandos militares.<sup>30</sup> Soslayando al Ministerio de Defensa de esta manera, los países someten excesivamente a juicios militares, las cuestiones políticamente decisivas.

J. Samuel Fitch ha escrito que la institucionalización de un control civil democrático en América Latina, requiere de un marco que debe incluir la adecuada organización y dotación de personal de defensa civil encabezada por un Ministro.<sup>31</sup> Analistas de Brasil coinciden en que la fundación del primer Ministerio de Defensa en 1999, fue fundamental para la distribución más racional de los recursos y el poder entre los tres servicios. En Argentina, la histórica Ley de 1988 de Defensa Nacional, autorizó al Ministerio de Defensa a asumir todas las funciones de defensa y no sean reservadas para el presidente. Estas situaciones fueron ampliamente consideradas y han sido fundamentales para fortalecer el control civil. El fortalecimiento del Ministerio de Defensa también fue importante para el tremendo éxito de las reformas de defensa españolas en los primeros años

<sup>24</sup>Peter Feaver, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil Military Relations* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2003), 84-85.

<sup>25</sup>Gibson and Snider, “Civil-Military Relations.”

<sup>26</sup>En la necesidad de más civiles con experiencia para tomar las responsabilidades de Defensa, ver a: Rut Diamint, “Crisis, Democracy and the Military in Argentina,” in *Broken Promises? The Argentine Crisis and Argentine Democracy*, ed. Edward Epstein and David Pion-Berlin (Lanham, MA: Lexington Books, 2006), 163-79; Gregory Weeks, “Is the Mold Being Broken?” Trinkunas, *Crafting Civilian Control*.

<sup>27</sup>Agüero, *Soldiers, Civilians*, op.cit.

<sup>28</sup>Bruneau and Goetze, “Ministries of Defense,” 78.

<sup>29</sup>Agüero, *Soldiers, Civilians*, op.cit., Weeks, *Military and Politics*; Juan Rial and Carlos Barrachina, “Los Ministerios de Defensa en América Latina y Las Consecuencias de la Multidimensionalidad de las Amenazas,” *América Latina Hoy*, 42 (2006): 131-59.

<sup>30</sup>Rial and Barrachina, “Los Ministerios de Defensa,” 146

<sup>31</sup>Fitch, “The Armed Forces and Democracy”, 41.

de los 80s. Sin embargo, la mayoría de los latinoamericanos tienen un largo camino por recorrer antes de que los Ministerios de Defensa puedan llevar a cabo sus funciones de manera competente. En un reciente estudio multinacional importante en el sector de la seguridad de América Latina, la Facultad de Ciencias Sociales de América Latina (FLACSO), señala que los Ministerios de Defensa son demasiado burocráticos, actúan sólo como unidades administrativas, carentes de competencia para definir, planificar y coordinar las políticas de defensa. El estudio dice que es esencial que el Ministerio de Defensa apruebe al plan estratégico ya que es un paso crucial para ordenar las misiones a los militares.<sup>35</sup>

## Reduciendo la influencia militar

Es importante crear una distancia en la organización entre el personal militar y civil, que se encuentran en las cumbres del poder político.<sup>36</sup> Esto significa que se deben garantizar a las unidades militares en la línea de autoridad y se colocan en los peldaños más bajos de la escala, separados por el Presidente y por las organizaciones civiles de gestión de la defensa. Cuanto más cerca de la cadena de mando se encuentren los militares, más probable es que pesen sobre las principales cuestiones de política nacional, cuando en su lugar sería más apropiado que estuviesen relegados a tareas operativas. La posición vertical sino es de segunda línea, a la cabeza de la soberanía del Estado, se tendrá un acceso privilegiado al poder político. Se puede desplazar el punto de vista civil, presionando a las decisiones presidenciales en una dirección que es demasiado egoísta para la institución militar. Una unidad militar de alta con autoridad vertical, es más fácil privar al presidente de la retroalimentación desde la base, necesaria para evaluar adecuadamente el cumplimiento de sus políticas militares.

Hay pruebas abundantes de que demasiada autoridad vertical ha sido perjudicial para las relaciones político-militares y que la reducción de la autoridad ha sido beneficiosa. Douglas Porch ha comentado sobre los peligros de la preferencia por el presidente colombiano Álvaro Uribe para convocar directamente a sus principales comandantes. Al hacerlo, se ha pasado por alto, y por lo tanto, debilitado el Ministerio de Defensa, ha socavado la cadena de mando, y ha obstaculizado los esfuerzos para fortalecer las relaciones institucionales de la defensa.<sup>37</sup> La visión del Presidente de Colombia en la conducción de la guerra contrainsurgente, ha sido casi completamente moldeada por sus generales, y no por los asesores civiles. Por el contrario, Brasil se benefició de sus reformas de 1999, ya que los generales fueron despojados de su rango ministerial, degradando a los jefes de personal, y el poder de gestión pasó a un civil del Ministerio de Defensa. En Argentina, el presidente Raúl Alfonsín (1983-1989) redujo a los jefes de cada servicio de los comandantes a los jefes de personal, obligándolos a responder al Ministerio de Defensa y relegándolos a funciones esencialmente administrativas dentro de sus servicios. Esta fue la clave para reafirmar el control civil.<sup>38</sup> En Chile, la Constitución de Augusto Pinochet de 1980 concede a los militares la facultad de convocar unilateralmente el Consejo de Seguridad Nacional (NSC) -en la que declaró la mitad de los asientos y el uso que el poder para desafiar directamente las políticas del presidente del más alto nivel. Así, en noviembre de 2004, el Congreso chileno volvió el Consejo Nacional de Seguridad un órgano meramente consultivo, que sólo permite al presidente a llamar a una sesión y ayudar a alterar el equilibrio de poder en favor de los civiles, situación que fue drásticamente transformada, por la Ley de Modernización del Ministerio de Defensa en enero de 2010. En España, los altos mandos militares celebraban con estatus ministerial como jefes de sus respectivas ramas antes de la fundación del Ministerio de Defensa en 1977. Pero los jefes del Estado Mayor inicialmente se beneficiaron de la supresión de los ministerios de servicio independiente, ya que residía justo debajo del presidente en la línea de autoridad, con mando directo sobre todas las fuerzas militares. Los reformistas democráticos de defensa, entendiendo el peligro potencial, en 1984, bajaron a los jefes a asesores del ministro de la defensa, no del primer ministro.<sup>39</sup>

<sup>35</sup>FLACSO, *Reformas del Sector*.

<sup>36</sup>Huntington, *The Soldier and the State*, op.cit., 86-87.

<sup>37</sup>Ver Douglas Porch, "Preserving Autonomy in Conflict—Civil-Military Relations in Colombia," in *Global Politics of Defense Reform*, ed. Thomas Bruneau and Harold Trinkunas (New York: Palgrave MacMillan, 2008), 136.

<sup>38</sup>Pion-Berlin, *Through Corridors of Power*, 158.

<sup>39</sup>Agüero, *Soldiers, Civilians*, op.cit., 195.



## Sobre el papel de lo militar

Uno de los principios seculares de control político para el líder, es de concentrar su propio poder y dividir todo ese poder, él o ella no gozará de sí mismo. Este principio se ha sentido en los poderes ejecutivos y también en las relaciones político-militares. El presidente y su ministro de defensa y el personal, deben tener la misma opinión con respecto a la política de defensa, y ser capaz de transmitir las ideas, principios y orientaciones de la política al unísono. Pero es también en sus intereses, limitan la capacidad de los militares a tomar forma dentro de la cadena de mando. La división de poder militar genera apalancamiento para los políticos, al disuadir a la intervención militar y la inducción de las ramas de servicios para equilibrar y controlar unos a otros en su competencia por recursos y atención. Una vez que la división se da, cada servicio está motivado para hacer un trato mejor para sí mismo, mediante una mayor cooperación con el gobierno.

Por el contrario, demasiado poder centralizado de una estructura de militar, tiende a suprimir puntos de vista discrepantes dentro del personal, privando al presidente y a su Ministro de Defensa de un rico menú de opciones.<sup>40</sup> Sin duda, los responsables políticos, podrían beneficiarse de la recepción del asesoramiento militar unificado, que sube por encima de estrechez de las miradas de servicio; tal consejo es mejor recibirlo por la banda, no a lo largo de la cadena de mando. El problema en situar estas unidades dentro de la cadena, es que, aunque en teoría deben cumplir fielmente con los deseos presidenciales, es posible que no siempre ocurra así. El personal de persuasión, en general está en condiciones de dar forma a las órdenes que recibe.<sup>41</sup> De esta forma es la proyección del propio poder que actúa hacia arriba y hacia abajo. En el peor de los casos, puede desafiar la voluntad presidencial y luego a los comandos subordinados a lo largo de la cadena y abrazar ese desafío.<sup>42</sup> Para una nación del tercer mundo, en particular, aquellas que están en una lucha por subordinar a los militares y ganar su respeto, una presencia militar unificada es intimidante. Un presidente o un ministro de defensa que tiene dudas sobre la sabiduría de sus argumentos militares, pueden ser más reacios a la lucha contra él si él o ella se enfrentan a una agencia de nivel único, superior, cuyos miembros están firmemente alineados en la mayoría de cuestiones. Para las democracias de este tipo es mejor mantener el poder militar dividido hasta que estén lo suficientemente equipados, con confianza en lo que se refiere a una institución militar unificada.<sup>43</sup>

Por el contrario, los peligros del poder militar unificado dentro de la cadena de mando han sido evidentes periódicamente en Ecuador, donde los militares del Comando Conjunto, a menudo han deliberado en secreto para tomar medidas contra el presidente constitucional, con el rango y archivo de la caída en la fila. Eso ocurrió antes del golpe de Estado civil-militar contra el presidente Jaime Mahuad en enero de 2000 y nuevamente en abril de 2005, donde de cara a las protestas masivas en las calles, la cúpula militar se negó a cumplir el decreto de emergencia de Estado del presidente Lucio Gutiérrez, que socavó fatalmente su poder, facilitando una votación en el Congreso para removerlo de su cargo.<sup>44</sup>

## Conclusión

Claramente, uno de los efectos graves de estos años de falta de atención de defensa ha sido una falta de conocimiento de los asuntos de defensa por los políticos y los civiles. Los Ministerios de Defensa

---

<sup>40</sup>Gordon N. Lederman, *Reorganizing the Joint Chiefs of Staff: The Goldwater-Nichols Act of 1986* (Westport, CT: Greenwood, 1999), 61.

<sup>41</sup>Un estado mayor militar es un "grupo de oficiales y personal militar que proporciona un flujo bidireccional de información entre el comandante y las unidades subordinadas. Su finalidad es proporcionar informes útiles y oportunos a los oficiales acusados de línea al mando de unidades militares. Wikipedia, The General Staff, <http://www.answers.com/topic/general-staff-2>.

<sup>42</sup>Un ejemplo famoso, uno que sirve la advertencia por excelencia sobre los estados mayores, fue el de los alemanes del Tercer Comando Supremo del general Erich Ludendorff Friedrich Wilhelm y Paul von Hindenburg, durante la Primera Guerra Mundial Este personal pronto hizo con el poder de Kaiser Wilhelm, se entrometió en la política, obligado ministros del gabinete y los cancilleres de tres a dimitir, y poder de veto sobre los nombramientos celebrada estado. Se demostró ser desastroso para el control civil. Ver John Lee, *The Warlords: Hindenburg and Ludendorff* (London: Orion Books, 2005).

<sup>43</sup>Naturalmente, esto puede no ser necesario en las democracias más avanzadas, por lo que esta dimensión es particularmente sensible al contexto. Craig Arceneaux and David Pion-Berlin, "Issues, Threats and Institutions: Explaining OAS Responses to Democratic Dilemmas in Latin America," *Latin American Politics and Society* 49 (Summer 2007): 1-32.

de América Latina, no pueden ser eficaces hasta que no haya una adecuada estructura institucional y suficientes expertos en defensa para llenarlos. Esto también aumentaría la rutina de interacción político/civil-militar, lo que aumenta los niveles de comprensión y confianza mutua. En todas las partes de la región, los civiles tienen pocos conocimientos profundos de la contratación, asignación de recursos, sistemas de armas, la seguridad regional, y la cultura militar y la historia. Sin esos expertos, las fuerzas armadas seguirán probablemente suponiendo que, dirigidos por políticos, los Ministerios de Defensa no son legítimos y son innecesarias instituciones.

Muchas instituciones políticas en América Latina han experimentado significativos avances en la democratización, posterior a la era autoritaria, pero los Ministerios de Defensa en la región, claramente no han sido parte de ese éxito. En su mayor parte, se han convertido en los vehículos para la actividad política de los militares. El molde de la debilidad y politizado de los Ministerios de Defensa no está en absoluto roto, y esto representa otro grave obstáculo para el establecimiento y fortalecimiento de la supremacía política sobre las fuerzas armadas en la región.

Con el paso del tiempo y equilibrios de poder, las organizaciones de defensa pueden ser revisadas una vez más, esta vez en favor de los políticos. Uno no necesita mirar más allá de Chile para ver los grandes avances que se han hecho a pesar de las condiciones de la transición democrática que dejó a todo el mundo creyendo que los militares siempre tendrían la ventaja.<sup>45</sup> De hecho, los diseños institucionales muy pocos se han quedado intactas desde el fin del régimen militar y el inicio de la transición democrática en toda América Latina. Los regímenes de organización de la Defensa han sido reelaboradas, y los militares y civiles por igual, han dejado sus huellas en estos cambios. Una vez que estos cambios se han hecho, ambas partes han cumplido con la mayoría del tiempo. Por estas razones, la organización de la defensa sigue siendo relevante para la comprensión de las relaciones civiles-militares en América Latina. ¿Pero qué tan relevante?

Una manera de evaluarlo, es examinar los incentivos que tienen los militares para canalizar sus demandas a través de los corredores establecidos. En el período contemporáneo, los militares latinoamericanos son necesarios, tal vez, de forma más estratégica cautelosa sobre la forma en que ejercen su poder. Como Wendy Hunter y otros han argumentado, los costos para el pretorianismo militar se han incrementado. A los militares no es tan fácil de quitarles el pulgar de su nariz en las democracias, sin incurrir en pérdidas, medidas estas en pesos y reputación.<sup>46</sup> En gran medida, las fuerzas armadas están todavía a la “defensiva” por así decirlo. Otras prioridades más urgentes se han hecho cargo de ello, y los gobiernos les han otorgado recursos de la defensa. Mientras tanto, los militares sigan siendo investigados y juzgados por violaciones a los derechos humanos en la Argentina, Uruguay, Perú y Chile, es la prueba de que los militares pueden y tendrán que rendir cuentas por su comportamiento.

Todo esto quiere decir, que el propio proceso democrático ha tenido un efecto moderador en los militares, que fueron persistentemente agresivos. Ahora, las fuerzas armadas no pueden darse el lujo de pasar por encima de los políticos legítimamente elegidos o las instituciones que sirven menos, se muerden la nariz a pesar de su cara. La mayoría de los militares entienden que es a su favor para ejercer influencia en los canales oficiales para que puedan ganar un poco de respeto por seguir las “reglas del juego”, tal como se espera que otros. En la medida en que los soldados están convencidos que deben perseguir sus intereses dentro de los canales del estado, entonces las reglas y las relaciones institucionalizadas que rigen la conducta deben tener un mayor poder explicativo. Dado que esas normas y las relaciones varían, también el equilibrio de poder entre civiles y militares.

---

<sup>45</sup>Las reformas introducidas a principios de 2010, permiten consolidar la conducción política de la defensa e iniciar un proceso de relaciones conjuntas de las fuerzas, pese al rechazo que supuso por parte de los Comandantes en Jefe respecto a la reforma, que creaba un Jefe de Estado Mayor Conjunto con cuatro estrellas, similar en jerarquía a ellos, lo que supuso que el organismo legislativo cediera a sus presiones y creara esa JEMC con tres estrellas, debilitando el sistema de defensa establecido por la Ley.

<sup>46</sup>Wendy Hunter, “Reason, Culture, or Structure? Assessing Civil-Military Dynamics in Brazil,” in *Civil-Military Relations in Latin America*, ed. David Pion-Berlin (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001), 36-58.



Por la misma razón, debe ser fácilmente reconocido que la relación polí­tico-militar, en todas sus múltiples dimensiones, se extiende mucho más allá de los confines del estado, centrado en las organizaciones de defensa. Hay otros sitios donde, como se señaló anteriormente, los políticos y militares interactúan, y los resultados de esos encuentros pueden alterar la ecuación de poder. Y luego está el ambiente político más amplio que tiene una influencia, aunque intangible, en esas relaciones. ¿Qué peso relativo de causalidad sería asignar a la organización de defensa? ¿Cómo podemos saber si y cuando el diseño organizacional tiene un impacto decisivo en los resultados civil-militar? Si bien estas son cuestiones importantes, la búsqueda de respuestas convincentes a estas es una tarea enorme y, necesariamente, está más allá del alcance de este artículo.



# Mujeres Terroristas: Ascendiendo la Escala del Terror

Ivan Witker

## RESUMEN

La incorporación de la mujer a grupos terroristas ha ocurrido de forma dispar y con compromisos caracterizados por ritmos paulatinos. Este trabajo aborda el problema heurísticamente desde una perspectiva culturalista, que tiene como eje explicativo la relación hombre-mujer. Se constata que mujeres líderes de organizaciones terroristas, o protagonistas de actos emblemáticos, constituyen más bien una rareza, excepto en las experiencias salvadoreña y alemana; ambos con connotaciones cuasi épicas. Entre las claves explicativas se propone la influencia ambiental del machismo de la época, especialmente en América Latina, y reflejado tanto en los albores mismos de la guerrilla cubana como luego en los diversos focos insurreccionales. La influencia ambiental actuaría como gran factor inhibitorio. A su vez, el internacionalismo proletario que fundamentó la proliferación de tales focos pareciera haber sido, en lo medular, cosa de hombres. No hay registro de mujeres (ni siquiera cubanas) luchando al lado del mítico Ché en Bolivia; tampoco que alguna líder revolucionaria haya acompañado a Guevara en sus periplos previos por el Congo, Argelia y otros. Una segunda gran constatación apunta a explicar la irrupción de mujeres como terroristas suicidas en tanto producto para el consumo comunicacional. La crudeza de esta incorporación de la mujer a las grandes causas terroristas chechena y palestina provoca más bien espanto y plantea una duda muy pertinente, si dicha fase responde a un constructo o a una integración fidedigna a la causa que aparentan abrazar.

### *Mujeres terroristas: Haciendo camino al andar*

Las mujeres se han ido integrando a grupos terroristas religiosos, ideológicos o nacionalistas de forma lenta y diferenciada. Por lo mismo, mujeres líderes de organizaciones terroristas, o protagonistas de actos emblemáticos son algo más que infrecuentes. Sin embargo, la evidencia apunta a dos importantes excepciones: en el plano latinoamericano, ciertos grupos centroamericanos, especialmente salvadoreños; mientras que en el europeo, ha el caso de la Rote-Armee-Fraktion de Alemania. Por otro lado, la presencia de mujeres en comandos suicidas, principalmente musulmanes, después del 2000 ha tenido un alto impacto mediático a nivel mundial, añadiendo elementos nuevos a un problema de por sí heterogéneo. Producto de ello, no debe extrañar que el análisis profundo registre una baja *bios teoreticos*, es decir escasa atención teórica. Sin embargo, una hipótesis comprensiva plausible es asumir la cuestión de género—por ejemplo, el ambiente cultural en que se desenvuelve una determinada experiencia terrorista—como clave central. Se trata de una aproximación *culturalista*, en el sentido que le da Pierre Bourdieu, donde el *habitus* y el capital cultural interiorizado ejercen ciertos condicionamientos. Es una aproximación que permite delinear los contornos y trasfondos de aquellos casos de estudio más significativos. El primero de ellos es América Latina.

En esta región, el primer caso de interés se observa en el Movimiento 26 de Julio de Cuba, que tanto en su fase urbana (asalto al Cuartel Moncada) como rural (Sierra Maestra) registra una presencia masculina absolutamente mayoritaria con una participación femenina casi simbólica<sup>1</sup>. Pese a los esfuerzos de Haydée Santa María por dar vida al pelotón de mujeres “Mariana Grajales”, su efímera vida da cuenta de que se trató más bien de un hecho voluntarista, ciertamente aislado de la problemática del momento, orientada a presentar a los rebeldes como una opción modernizante para

---

<sup>1</sup>Haydée Santa María, nacida en 1922 fue fundadora del Movimiento 26 de Julio y participante del asalto al cuartel Moncada (fue la encargada del traslado de armas hacia Santiago de Cuba). Tras el triunfo revolucionario contrajo matrimonio con Armando Hart, ministro de Educación Haydée Santa María es la creadora de la Casa de las Américas y de la OLAS, aunque nunca formó parte de la Comisión Política del Partido Comunista. Santa María intentó varias veces quitarse la vida. Falleció tras su tercer intento en 1980. Otras dos mujeres con funciones relativamente relevantes durante la Sierra Maestra fueron Melva Hernández y Celia Sánchez Manduley, por largos años la compañera sentimental de Fidel Castro.

la Cuba de Batista. Es altamente probable entonces que la marginalidad relativa de las mujeres en la revolución cubana responda más bien a los patrones culturales predominantes en la época.

La relación hombre-mujer observable en la guerrilla cubana se reproduce con gran similitud en los diversos focos insurreccionales que surgen por el continente con auspicio de la Organización Latinoamericana de Solidaridad (OLAS). Se trata de una referencia no menor. El apoyo cubano indica que la visión castrista permeó a cada foco creado a lo largo y ancho del hemisferio, incluso en sus más mínimos detalles y, ciertamente, en la cuestión de género. Relevante resultan al respecto dos datos irrefutables. Primero, el apoyo cubano a estos focos tuvo carácter multifacético: recursos, individuos y fuerte retórica, mas en materia de efectivos se limitó sólo a hombres. No existe un solo registro de cubanas luchando al lado del mítico Ché en Bolivia (como tampoco que alguna dirigente cubana haya acompañado a Guevara en sus periplos previos por África y países árabes); tampoco hay cubanas en los focos organizados personalmente por Guevara en Venezuela (la guerrilla de Douglas Bravo), ni en Salta, Argentina (la guerrilla de Jorge Ricardo Masetti Blanco). Segundo, la única mujer que se plegó a la guerrilla guevarista en Bolivia fue la alemana, Tamara Bunke (alias Tania), en una decisión que se supone fue motivada más por la relación sentimental entre ambos que por convicciones ideológicas.

Una ligera variante se observa en los grupos terroristas que surgen casi espontáneamente en América del Sur, bajo inspiración cubana a lo largo de la década del 60. Un conjunto de factores, también de índole cultural, impactan en la formación de estos grupos—entre ellos, el quiebre generacional al calor de Woodstock, las manifestaciones contraculturales que recorren el Tercer Mundo, el movimiento antibélico y otros—ayudan a que algunas mujeres jóvenes sudamericanas se sientan atraídas por el magnetismo rebelde de estos grupos y se incorporen a ciertas actividades de éstos. Sin embargo, el gran patrón cultural de la época se mantiene y ninguna mujer ocupa cargo relevante en estos grupos sudamericanos durante el periodo que va, a lo menos, hasta mediados de los 70. De tal manera, que el ERP y los Montoneros de Argentina<sup>2</sup>, los Tupamaros<sup>3</sup> de Uruguay, el MIR chileno, y el MLN brasileño, por señalar los más prominentes de la época, nunca tuvieron ni un número significativo de mujeres en sus filas ni menos con responsabilidades más allá de mandos medios.

La evidencia empírica demuestra que los pocos casos de mujeres *combatientes* estuvieron referidos al cumplimiento de tareas bastante específicas, como recolección de información (inteligencia), emisarias, enfermeras, médicos, señuelos, responsables de mantención de casas de seguridad o de depósitos de armas (barretines o zulos), y, los menos, como activistas en los anillos periféricos del grupo. Aunque, esta argumentación podría percibirse—al día de hoy— como sesgadamente *sexista*, la verdad es que, al menos en los grupos irregulares ideologizados sudamericanos, no hubo militantes (mujeres) con gran trayectoria personal ni líderes destacados. Se trató preferentemente de integrantes activas, más no decisivas, en la estructura orgánica, aunque algunas (Carmen Castillo del MIR, Lucía Topolansky de Uruguay y otras) *habitaron* efectivamente espacios directivos. Es decir, accedieron a las cúpulas por circunstancias más bien fortuitas, por lo general a través de una relación sentimental con los líderes del grupo; nuevamente reproduciendo el vínculo afectivo con el líder que se avizoraba ya en la Sierra Maestra<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup>Norma Arrostito, en algunos textos Aristote, alias “Gaby”, “Gaviota”, “Irma”, o “La Viuda”, junto a su pareja sentimental, Fernando Abal Medina fue co-fundadora de los Montoneros, aunque sus militancias previas, y fugaces, fueron el Partido Comunista de Argentina y luego el Comando Camilo Torres. Participó en el secuestro y posterior asesinato del exPresidente, Pedro E. Aramburu y en numerosas otras acciones terroristas. Recibió entrenamiento en Cuba y hoy figura como “detenida desaparecida”. Hay dos versiones sobre su muerte, que fue lanzada al mar, o bien que murió en la ESMA, donde hay registro de haber estado detenida.

<sup>3</sup>Lucía Topolansky Saavedra representa una figura ilustrativa para el tema en comento. Nacida en 1944, esta de un inmigrante polaco y de una descendiente de familia adinerada en Uruguay abandonó la universidad tras dos años de militancia en los Tupamaros donde conoció al dirigente José Mujica con quien inició una larga relación sentimental que culminó el 2005 con el matrimonio de ambos. Tras varios años de cárcel y torturas y una fuga de la cárcel, fue dejada definitivamente en libertad en 1985. Integrada al Frente Amplio junto a su marido y otros líderes tupamaros, es hoy senadora y José Mujica Presidente de la República.

<sup>4</sup>Debe tenerse en consideración que la experiencia de los países comunistas, incluidos los europeos, es muy evidente en cuanto a la marginación de las mujeres de los grandes puestos directivos.

Incluso hay casos endogámicos, en que mujeres han permanecido, habitando espacios directivos, al cambiar de pareja (por otro líder de la organización), algo especialmente visible en los grupos revolucionarios sudamericanos, como el MIR chileno. Esta suerte de endogamia podría tener una explicación inherente a las características de su lucha clandestina; es decir, por razones de seguridad, se generaron relaciones de pareja en los circuitos internos de cada grupo.

Esta situación contrasta fuertemente con las guerrillas centroamericanas, donde sí existieron mujeres con puestos de dirección y reconocidas por sus propias capacidades. Siguiendo la hipótesis *culturalista*, se podría conjeturar que, si no hubiese habido un machismo tan exacerbado en esa zona del mundo, varias de estas guerrilleras podrían haber ascendido a número uno de su grupo.

Un ejemplo ilustrativo de las grandes dotes de liderazgo que exhibieron algunas guerrilleras centroamericanas lo brinda Dora María Téllez, quien se encumbra al rango de comandante del Frente Sandinista de Liberación Nacional (aunque nunca ingresó al cerrado círculo de los 9 comandantes) y se hizo popular en la lucha anti-Somoza al aparecer como *Comandante Dos* del comando que se tomó el Congreso Nacional en pleno el 22 de agosto de 1978, conocida como *Operación Chanchera*. Con tal sólo 22 años, Téllez actuó como la principal negociadora de esa acción tremendamente significativa para la derrota somocista un año después<sup>5</sup>. Otro ejemplo notable, que ilustra la excepcionalidad centroamericana en el problema planteado, es la salvadoreña, Mérida Anaya Montes, conocida como Anaya, o comandante Anamaría<sup>6</sup>, caso único de una mujer que haya llegado tan alto en la jerarquía de un grupo guerrillero latinoamericano. Anaya tuvo disputas políticas internas *ad nauseam* con el número uno de la organización, Salvador Cayetano Carpio (Comandante Marcial), liderando posturas más conciliadoras y con mucho mayor elaboración política que el extremista Carpio; un líder reconocido por su tosquedad y escasa formación. Sobrepasado políticamente por Anaya, Carpio ordenó su asesinato, ocurrido en 1983 en Managua, Nicaragua, donde vivía la cúpula del FMLN. Carpio se suicidó tras verse sometido a duras críticas internas, así como presión de parte del gobierno sandinista ante tan macabro episodio<sup>7</sup>. La decisión de Carpio de asesinar a Anaya confirma uno de los criterios que subyace en la hipótesis *culturalista* aquí planteada, que otorga relevancia al ambiente machista que permea tanto la organización como las mismas capacidades individuales de los líderes. Carpio, por razones múltiples, se vio imposibilitado de exorcizar sus propios demonios internos y aceptar el liderazgo de una mujer. Esta especificidad salvadoreña se observa igualmente en el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), donde militara alguna vez el poeta Roque Dalton, el cual también tuvo algunas mujeres en su núcleo de dirección, destacando Ana Guadalupe Martínez, Janeth Hasbún y las hermanas Mercedes y Lilian Letona.

---

<sup>5</sup>Nacida en 1955 en la localidad de Matagalpa, en el seno de una familia de clase media, interrumpió sus estudios de medicina para enrolarse en el FSLN. Ella fue la que acompañó al grupo de guerrilleros sandinistas dejados en libertad tras la toma del Congreso Nacional con quienes se dirigió a Panamá. Luego partió a Cuba donde recibió adiestramiento militar para volver a Nicaragua a participar en la lucha contra el gobierno de Somoza, donde su liderazgo adquirió notoriedad, especialmente el día de la caída de la ciudad León, que permitió la caída de Managua pocos días después. En el primer gobierno sandinista asumió como ministra de Salud. Tras la derrota electoral del FSLN rompió con su partido y formó el Movimiento de Renovación Sandinista junto a Ernesto Cardenal y Sergio Ramírez. Y se ha dedicado a escribir sobre historia contemporánea nicaragüense. En 2005, fue invitada a una pasantía al Harvard Divinity School –Robert Kennedy visiting professor– pero las autoridades estadounidenses no otorgaron visado de entrada aduciendo su pasado terrorista. En la actualidad forma parte de la oposición al Presidente Daniel Ortega.

<sup>6</sup>Nacida en 1929 en la localidad de Santiago Texacanguos, fue durante los 60 una importante líder gremial de los maestros salvadoreños. Hoy se le reconoce como ícono de la lucha revolucionaria de los 80. Ella, junto a Carpio, creó en 1970 el primer grupo guerrillero salvadoreño, las Fuerzas Populares Farabundo Martí, el cual, una década más tarde, serviría de plataforma a la convergencia posterior (junto al ERP, Partido Comunista y el trotskista Partido Revolucionario de los Trabajadores de Centroamérica), denominada Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. Su asesinato por degollamiento con puñales y picahielos tuvo ribetes de enorme brutalidad.

<sup>7</sup>El comunicado oficial sobre la muerte de estos dirigentes salvadoreños fechado el 9.12. 1983 y más información sobre el caso, así como también de la comandante nicaragüense, Dora Téllez en [www.cedema.org](http://www.cedema.org). El Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos, un pequeño grupo trotskista, difícilmente aceptado por la guerrilla unificada del FMLN, tuvo también entre sus dirigentes de mando medio a una mujer, Marta Valladares, conocida como comandante Nidia Díaz. En un rango algo más bajo a Mercedes Turcios y Graciela Menjívar. El PRTC mantuvo durante largo tiempo una estructura suprarregional centroamericana, en ella destacó también en un nivel de mando medio la guatemalteca, Martita Castillo. Nidia Díaz fue capturada en abril de 1985 y canjeada más tarde por la hija del entonces Presidente, José Napoleón Duarte, secuestrada por el FMLN

En tanto, en Europa se advierte una evolución análoga, acceso de mujeres a posiciones periféricas y una cierta endogamia. Es decir, ETA<sup>8</sup> y Brigadas Rojas<sup>9</sup> de Italia no incorporan mujeres a puestos de mando (intermedio) sino hasta avanzados los 80. Sin embargo, un estudio de caso que merece especial atención por sus características de excepcionalidad, tanto en la participación como en el liderazgo de mujeres, superando incluso la experiencia salvadoreña, corresponde a la Rote-Armee-Fraktion en Alemania, que desarrolla una participación femenina impactantemente audaz.

La Rote-Armee-Fraktion representa una singularidad muy expresiva, especialmente entre 1977 y 1979, fecha para la cual su dirección máxima estaba integrada completamente por mujeres, mientras que su aparato operacional estaba compuesto en un tercio por mujeres. Incluso en la etapa previa, pese al liderazgo formal de Andreas Baader, todos los testimonios actuales dejan en claro que el liderazgo real lo ejercía su pareja Gudrun Ensslin, cuya responsabilidad llegó incluso a determinar políticas de cooptación de nuevos militantes y de segregación de aquellos que, tras caer presos, parecían sospechosos de haber entregado información reservada y haberse transformado en *colaboracionistas*. La evidencia estadística del grupo revela, además, que la llamada segunda dirección (77-79) se cometieron los más resonantes asesinatos contra prominentes políticos y empresarios germanos, así como secuestros y amedrentamientos extremadamente; todos tan audaces como sangrientos. Se trató de aquel período tan dramático para el estado de derecho alemán conocido como *Ofensiva 77*. Como se señala *ut supra*, una de las grandes constantes de la presencia de mujeres en grupos terroristas tiene que ver con las relaciones de pareja, lo que coadyuva a la gestación de un subproducto adicional para el consumo mediático. El ejemplo de la RAF es esclarecedor en cuanto al entrecruce de bizarras historias de amor entre sus jóvenes protagonistas, compartiendo vivencias extremas, susceptibles de ser extrapoladas artísticamente, o bien por el halo de misterio, de “sin razón” que trasuntan, como aquella de Karl-Heinz Dellwo con Susanne Albrecht, hija de un influyente y conocido abogado alemán a fines de los 70, Hans-Christian Albrecht, estrecho amigo del industrial y banquero Jürgen Ponto (Presidente del Dresdner Bank), asesinado en su propia casa por un comando de la RAF del que formaba parte la propia Susanne. O bien la de Ulrike Meinhoff, que se entrega a una causa terrorista abandonando la plácida vida familiar y un hogar aparentemente estable.

La RAF pone a su actividad internacional aún más rasgos de excepcionalidad en cuanto a la participación de mujeres. El ejemplo más claro es su relación con el secular Frente Popular de Liberación de Palestina (FPLP) y su legendaria líder, Leila Khaled<sup>10</sup>, la primera mujer en la historia que secuestra aviones y participa de forma extraordinariamente activa (incluso liderando comandos) en diversos actos terroristas, lo que le dio un toque de exuberancia al grupo. El FPLP de Leila Khaled—del que ella, pese a su entrega, nunca fue su líder máximo—fue el grupo más alejado del Islam (y el más pro-soviético) de todos cuantos integraban la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), siendo muy considerable la influencia del marxismo en sus filas. Ello explica que el FPLP haya sido el grupo palestino que colaboró más estrechamente con la Rote-Armee-Fraktion, al punto de organizar comandos conjuntos, con amplia presencia de mujeres (como lo demuestran los casos Landshut y Entebbe). Como dato anexo a la extraordinaria relación cooperativa entre estos dos grupos terroristas, la primera dirección del RAF, encabezada por Andreas Baader, Ulrike Meinhoff y Gudrun Ensslin (un hombre, dos mujeres) se entrenó militarmente en los campos del FPLP en Jordania en 1969.

---

<sup>8</sup>Genoveva Tarat, “Eva”, escritora y “ayudista” de ETA. Su apoyo para varios actos terroristas fue fundamental, especialmente en la operación Ogro que costó la vida al presidente del gobierno, L. Carrero Blanco en 1973. Con posterioridad a ese magnicidio, estuvo detenida y vivió algunos años en Cuba. Falleció en España en 2007.

<sup>9</sup>Relevante es Margherita Cagol, “Mara”, fundadora de las Brigadas Rojas junto a su compañero sentimental Renato Curcio. Muerta en 1975 en un enfrentamiento con la policía tras secuestrar a un industrial italiano.

<sup>10</sup>Nacida en 1944 en Haifa, perteneciente al entonces Protectorado Británico de Palestina. Ingresó al Movimiento Nacionalista Árabe con tan sólo 15 años siguiendo a Georges Habasch, con quien formó más tarde el FPLP, la segunda organización más importante de la OLP, tras Fatah. Secuestró varios aviones entre 1968 y 1970. Al fracasar uno de ellos, perpetrado junto a Patrick Argüello, un terrorista nicaragüense que, con antelación a unirse al FPLP, había terminado sus estudios de medicina en Chile, Khaled fue arrestada y enjuiciada en Gran Bretaña. Actualmente vive en Jordania y participa frecuentemente en seminarios y actos a favor de la causa palestina.

Por su parte, el Ejército Rojo japonés tuvo en su fundadora y máximo líder, Fusako Shigenobu<sup>11</sup>, uno de sus exponentes más sangrientos con un importante clímax en el atentado contra el aeropuerto Lod de Tel Aviv (hoy, Ben Gurion) en mayo de 1972. Sin embargo, la actividad del Ejército Rojo japonés fue tan efímera, que no se puede asociar a regularidades del fenómeno y, por ende, no sirve de sustento a la hipótesis general de este trabajo.

Y es que, en realidad, Khaled y Shigenobu son excepciones dentro de un marco de excepcionalidad. Parafraseando a Weber, se trató de mujeres con liderazgos carismáticos (aunque acotados).

### **Mujeres suicidas: rumbo al paroxismo**

El uso de mujeres como bombas humanas (bomba H) constituye no sólo una variante nueva del terrorismo internacional, sino una forma dramática de inserción de la mujer en grupos radicalizados. Sin embargo, en ningún caso enriquece o incrementa la tendencia anteriormente examinada y bajo ninguna consideración podría pensarse que responde a lo que Giovanni Sartori denomina *capital axiológico*. Es decir, la bomba H no representa un escalón más en la integración de la mujer a causas marcadas por la violencia política, sino es una severa deformación de la misma.

El primer registro de bomba H femenina proviene de 1985, cuando un camión cargado con explosivos se lanza contra una caravana militar israelí. Pese a que la acción costó la vida de sólo dos soldados judíos, lo espeluznante del ataque se produjo al constatar que quien conducía el vehículo era Mahaydali Sana (en algunos textos, Kyadalai Sana), una adolescente de apenas 16 años, militante del Partido Socialista Sirio<sup>12</sup>.

Como toda novedad exitosa, la bomba H femenina se hizo rápidamente popular. En Sri Lanka, Turquía, Líbano e Israel aparecieron mujeres que emulaban a esta adolescente. Los Tigres Tamiles, el Partido de los Trabajadores de Kurdistán (PKK), Hamas, Al Aksa y Hizbollah fueron las organizaciones que implementaron de forma masiva tan singular instrumento. Sin embargo, América Latina, hasta mediados del 2010, ha permanecido fuera de esta tendencia<sup>13</sup>. No hay registros de hombres terroristas latinoamericanos inmolados en acción; tampoco las hay europeas. Este aparente desapego de los grupos terroristas occidentales por tan especial instrumento ha llevado a los estudios del terrorismo suicida a poner atención en la única mujer occidental que ha servido de bomba H. Se trata de la belga Muriel Degauque, casada con un fanático religioso marroquí, y convertida al Islam. Degauque atentó con su auto contra un convoy militar en Bagdad el 9 de noviembre de 2005<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup>El 2000 retornó a Japón después de 20 años de estar oculta en Líbano. Fue arrestada y condenada a 20 años de cárcel. Su hija Mei es una reconocida periodista, formada en el Líbano, y que en la actualidad labora para la cadena nipona Asahi. Es una fuerte activista a favor de la causa palestina.

<sup>12</sup>Este partido, ya desaparecido, propugnaba la creación de la "Gran Siria" que contemplaba el actual territorio sirio más el Líbano, Israel, la península de Sinaí, Chipre, Kuwait, Jordania, Irak y partes de Turquía.

<sup>13</sup>En general atentados suicidas son escasísimos. Algunos ejemplos: un terrorista de la Vanguardia Organizada del Pueblo (VOP) lo hizo en Chile a inicios de los 70 y algunos bombazos ocurridos en el primer semestre de 2010 –adjudicados a las FARC – con resultado de muerte con grave mutilación de un niño de 12 años en un caso y de un indigente de origen africano en otro- que pudieron ser atentados suicidas mediante engaño a las víctimas.

<sup>14</sup>Se desconocen las causas que llevaron a esta belga a cometer suicidio místico, pero sí se ha logrado determinar, por ejemplo, que participaba de un chat (<http://www.mucadele.com.tr>) donde 47 mujeres occidentales discutían acerca de cuándo y cómo servir de bombas H. Su marido fue capturado tras no detonar la bomba con que pretendía cometer un atentado suicida pocos días después de la muerte de Degauque.

En los últimos cinco años, un eslabón superior han alcanzado las ramas iraquíes de Al Qaeda y los grupos chechenos<sup>15</sup>, generando más espanto, más pánico y más asombro. Mientras, en Bagdad aparecieron cadáveres mutilados de mujeres suicidas con síndrome de Down, en ciudades rusas y caucásicas surgieron las llamadas Viudas Negras, aquellas hermanas, esposas o parejas de combatientes caídos que, desesperadas ante la pérdida de su ser querido, se inmolaban para ir a su encuentro en el paraíso eterno.

Y aunque hasta ahora son los Tigres Tameses aquellos que con mayor frecuencia han ocupado mujeres en sus ataques suicidas, son los grupos chechenos aquellos que se han caracterizado más por sus bombas H de alta letalidad, con mayor daño material y más muertos. Consecuentemente han alcanzando una elevada sobre-exposición mediática.

Una característica muy relevante de la bomba H femenina es la extrema juventud de sus perpetradoras, lo que refuerza la idea de un cierto constructo. Es decir, más que una incorporación orgánica o una integración a los estamentos más intelectualizados de una causa parecieran responder a una macabra utilización. Las más jóvenes han sido la citada Mahaydali (o Kyadalai) Sana, de 16 años, la kurda Leyla Kaplan (17 años), y la viuda negra, Dzhanet Abdurakhmanova (en algunos textos, Abdullajeva) también de 17 años, que atacó recientemente una línea del metro moscovita<sup>16</sup>.

El caso más espeluznante de mujeres utilizadas como bomba H corresponde a la lucha del movimiento independentista de Chechenia<sup>17</sup>. La evidencia más reciente son los ataques sobre el metro de Moscú. Usando a dos Viudas Negras, el Emirato del Cáucaso habría actuado en represalia por los asesinatos cometidos por tropas rusas el 11 de febrero de 2010 en la localidad de Arshty, en la frontera entre Chechenia e Ingushetia<sup>18</sup>, según declaró su líder Doku Umarov a Kavkaz Center, órgano de propaganda rebelde checheno. Umarov amenazó con extender la lucha irregular a toda Rusia masificando el uso de la bomba H<sup>19</sup>. En este caso, la incorporación de mujeres a la causa independentista chechena por la vía de la inmoliación violenta debe ser vista como síntoma de un proceso degenerativo que parte en 1991 con la disolución de la URSS y la independencia de Georgia, Armenia y Azerbaiyán, pero que alcanza sus cotas más elevadas con las guerras entre Rusia y Chechenia.

---

<sup>15</sup>Chechenia es un territorio norcaucásico de aproximadamente 15 mil kms2 donde viven poco más de un millón 200 mil personas, en su amplia mayoría sunnitas, y que étnicamente se dividen en 93% de chechenos, 3% de rusos y 4% de otras etnias); limita al sur con Georgia, el este con Daguestán, al occidente con Ingushetia y Osetia del Norte, mientras que al norte con la región de Stavropol perteneciente a Rusia. Desde 1922 perteneció a la URSS con el status de Territorio Autónomo, el cual, en 1934, fue fusionado con el Territorio Autónomo de Ingushetia. Durante el stalinismo, medio millón de chechenos fueron deportados, principalmente a Kazajstán (muriendo casi un tercio de los deportados) y su territorio fue repoblado con 200 mil rusos. En 1957, Nikita Khrushchov los autorizó a volver y creó la República Autónoma de Ingushetia-Chechenia. Con la disolución de la URSS afloraron conflictos ancestrales que desembocaron en el surgimiento de una República de Ingushetia y una República de Chechenia. Esta última eligió, en elecciones generales, en 1991, al general Dochar Dudayev como Presidente (tomando posesión del cargo ante el Corán). Presionado por el movimiento separatista, Dudayev declaró unilateralmente la independencia chechena, la cual no fue reconocida por M. Gorbachov como tampoco por B. Yeltsin. Dos años de violentas turbulencias checheno-rusas e intra-chechenas produjeron la Primera Guerra Ruso-Chechena, la cual culminó con un acuerdo de paz en 1996 que de facto dejó a Rusia y el gobierno checheno como contrapartes para negociar una paz duradera. El ataque de la milicia separatista chechena de Vasil Bassajev a Daguestán rompió el frágil acuerdo y se desató la Segunda Guerra Ruso-Chechena, que finalizó con la instalación de Ramsan Kadyrev como Presidente de Chechenia, quien es rechazado por las múltiples milicias separatistas musulmanas, las cuales han preferido –hasta ahora– la denominación República Chechena de Ishkeria, que no goza de reconocimiento internacional.

<sup>16</sup>La de mayor edad hasta ahora es la militante del Partido Socialista Sirio, Sharid Karima Mahmud de 38 años.

<sup>17</sup>La organización que corporiza esta causa es el Emirato del Cáucaso, cuya denominación obedece básicamente a la percepción de una “aserción cultural” específica y concreta que predominaría en esa zona, cual sería construir un emirato; su estrategia se asocia a una insurgencia hiperviolenta y basada en el islam con atentados suicidas cometidos por mujeres como columna vertebral. La demanda de independencia cubre la población de una serie de repúblicas de facto, como Kabardia-Balkaria, Karaeva-Chequeresia, Ingushetia, Daguestán, y de la propia Chechenia.

<sup>18</sup>Una operación rusa dirigida a aniquilar a Said Burjatski, un ideólogo de Emir del Cáucaso y adiestrador de Viudas Negras, Die Zeit, Hamburgo, 31.3.2010.

<sup>19</sup>El director del Servicio Federal de Seguridad de Rusia (FSB), Alexander Bortnikov informó (13.5.2010), que los ejecutores del atentado suicida simultáneo contra las estaciones Lubjanka y Park Kultury fueron Dzhanet Abdurakhmanova (Abdullajeva) y Marja Ustarjanova (en algunos textos, Miriam Sharipova). La primera de tan sólo 17 años de edad y oriunda de Ingushetia, era la viuda del líder rebelde daguestaní, Umalat Magomedov, muerto en diciembre de 2009, y a quien conoció por internet cuando tenía 16 años de edad. Investigaciones de prensa rusa indican que, tras un flechazo meteórico, Abdurakhmanova se integró a las actividades violentistas de su pareja, y luego de la muerte de éste, instructores wahabistas del grupo la convencieron de la necesidad de “unir definitivamente su alma a la de Magomedov”. Dzhanet se hizo estallar en la estación Lubjanka. En tanto, Marja Ustarjanova, de 28 años, profesora básica, también oriunda de Daguestán, fue la viuda del líder del grupo en la ciudad chechena de Gudermes, Said-Emin Jizriev, quien murió en octubre de 2009 cuando preparaba un atentado contra el Presidente checheno –colaboracionista– Ramsan Kadyrov. Ambas habrían sido entrenadas en la localidad de Kizliar, la misma donde otros dos suicidas (hombres) perpetraron grandes atentados de forma simultánea en los días siguiente al ataque de las Viudas Negras en el metro de Moscú.



Para Debra Zedalis (p.7) las cualidades de la versión femenina de la bomba H son:

- a) Mayor ventaja táctica, debido a la letalidad y sorpresa que significa.
- b) Carácter ejemplificador, pues después de cada acto aparecen más mujeres combatientes dispuestas al martirio.
- c) Fuerte publicidad de cada golpe.
- d) Efecto psicológico devastador sobre el blanco.

De la literatura comparada dedicada al estudio de perfiles de las terroristas suicidas emana una fuerte variación de éstos, dependiendo del entorno político-cultural donde se desenvuelve la causa a la que sirve. Aún así, los perfiles resultan cuestionables, debido a las singularidades que presenta cada caso en sí mismo, especialmente en lo referido a patrones comportamentales. Para Jessica Stern, por ejemplo, la terrorista suicida palestina responde al patrón siguiente: joven, no casada, asistente a mezquitas (p.51). Jonathan Key, por su lado, indica el perfil de las Tigres Tamiles: pre-adolescentes, infancia en orfanatos. Randy Boswell, que ha estudiado algunos casos chechenos, indica que para las autoridades rusas el perfil de las chechenas involucradas responde únicamente a muchachas violadas, secuestradas, extorsionadas y muchas veces engañadas (drogadas) para actuar como perpetradoras, restando valor interpretativo a la cualidad de viuda negra de cada una de ellas. Sin embargo, todos estos perfiles, pese a las diferencias observables, dan cuenta de algo en común, nacimiento y crecimiento en ambientes de violencia extrema.

La evidencia empírica indica también que una cierta línea diferenciador separa a algunas terroristas de grupos ideologizados (dispuestas a entregar su vida por la causa revolucionaria) de aquellas que deciden no esperar el momento dramático, sino buscarlo. Inmolarse. El espesor de dicha línea se ha ido haciendo evidente sólo con el tiempo, pues el primer atentado suicida perpetrado por una mujer correspondió a una militante del laico Partido Socialista Sirio, y no a una fanática religiosa. El segundo caso permitió discernir algo más profundo. Perpetrado el 27 de enero de 2002 por Wafa Hidris, una joven paramédica, militante del secular Al Aqsa y colaboradora del Cuarto Creciente en el campo de refugiados Al Amari, que, despechada por el abandono de su marido debido a su infertilidad, se detonó junto a una poderosa carga explosiva en pleno centro de Jerusalén.

Entre los motivos que tendrían las mujeres que adoptan este camino de inmolación, se han investigado las personales (psicológicas, experiencias individuales y familiares) como también las sociales (políticas, religiosas, de entorno y tradiciones). Varios estudios (Baños y Bockstette, entre otros) estiman que, si bien nunca existe una sola motivación, en las mujeres parecieran primar las personales, en tanto que entre los suicidas masculinos las sociales.

Producto de entrevistas a atacantes fallidos o arrepentidos, familiares y miembros del entorno que han sido arrestados, se ha problematizado un sinnúmero de motivaciones que priman en la decisión de las mujeres de convertirse en bomba H. Entre las personales, Baños destaca:

- a) Venganza (por muerte de un ser querido, masculino, muy cercano: marido, hermano, padre), lo que es visto como una acción justa y reparadora de injusticias.
- b) Presión social (ante un estigma, que le impide socializarse adecuadamente vía matrimonio o reproducción, o por sacrificio en función de una causa superior).
- c) Desesperación (ante ausencia forzada del marido o del padre).
- d) Ideología (para acelerar la marcha de la causa).
- e) Religión (en busca del paraíso).
- f) Nacionalismo (sirviendo como arma útil en conflictos asimétricos, muy visibles en los casos palestino, checheno y tamil).
- g) Recompensa económica (dejando una herencia a su familia).
- h) Emulación (cuando amigas se han suicidado y los resultados, sean de reconocimiento social o pecuniario, son visiblemente satisfactorios).

- i) Recuperación del honor (perdido por divorcio, repudio del marido, embarazo no deseado o por violación).
  - j) Subordinación al hombre (para inmolarse junto al marido o siguiendo órdenes del marido o del padre o de hermanos).
- Entre las grupales o sociales destacan las siguientes:
- a) Efecto comunicacional (el hecho, aún si falla, recibe una extraordinaria cobertura mediática).
  - b) Escasez de integrantes masculinos (detenidos o muertos en combates).
  - c) Ventajas tácticas (los controles fronterizos suelen ser menos rigurosos con mujeres especialmente si están embarazadas; las mujeres tienen mayor libertad de movimiento que los hombres en puntos fronterizos)
  - d) Menor tiempo de preparación (ya que los hombres, casi por regla, llevan más tiempo en las organizaciones y participan de más actividades).
  - e) Efecto de aglutinamiento en las propias filas (debido al carácter machista de las sociedades donde operan estas lógicas suicidas, los hombres se ven impelidos a un mayor compromiso cuando ven que mujeres de su etnia y/o religión son capaces de entregar la vida).

Por su lado, en palabras de Bockstette, la presencia de mujeres fortalece el mensaje, agiliza el canal de transmisión y golpea a las audiencias (p.19).

Resulta interesante constatar que las explicaciones de Baño no aplican—aún—en las experiencias terroristas latinoamericanas, lo que reforzaría la idea explicativa de factor culturalista. Ninguna organización terrorista latinoamericana, en los poco más de 50 años de existencia como fenómeno, ha adoptado de forma sistemática esta brutal arma táctica. Es decir, el entorno católico en que se desenvuelven—y la misma influencia del catolicismo de base, o de la llamada teología de la liberación, al interior de la organización misma- podrían actuar como elementos inhibidores.

### ***Reflexiones finales***

Aunque el problema propuesto de la integración de mujeres a grupos terroristas adolece de una escasa atención teórica, un abordaje culturalista nos permite concluir que el camino de las mujeres hacia manifestaciones terroristas tiene características propias, según la época y el espacio cultural donde se desenvuelva.

En América Latina, las organizaciones revolucionarias, a partir del Movimiento 26 de Julio en Cuba hacia adelante, buscaron insertar a la mujer en sus actividades aunque manteniéndola en sitios periféricos a la gran conducción política, constituyendo un patrón conductual que se reflejó en todo el arco de influencia posterior en el hemisferio, y de forma muy marcada en Sudamérica. Son los grupos salvadoreños, y en menor medida el FSLN nicaragüense, los que exhiben rasgos de excepcionalidad latinoamericana, observándose mujeres con efectiva capacidad de liderazgo en estamentos medios y altos. En tanto, en la Europa de fines de los 70 y comienzos de los 80, dicha excepcionalidad se aprecia con cautivante vigor en la Rote-Armee-Fraktion alemana.

En los últimos 20 años, el camino de integración se vuelve escabroso con mujeres inmolándose al servicio de ciertas causas ideológicas, religiosas o nacionalistas. Sin embargo se trata de un fenómeno relativamente focalizado en experiencias terroristas insertas en el mundo musulmán y, en coyunturas étnicas específicas, como la tamil. Tomado a escala global, el suicidio de mujeres terroristas no representa grandes rasgos alterativos del terrorismo; la diferenciación de género no constituye una variante estructural del mismo, no influye sobre sus visiones escatológicas, ni incide en las definiciones sustantivas de la causa política, étnica, nacional o religiosa específica en que se inserta. Tampoco hay evidencias de que hayan provocado giros estratégicos en la contienda donde es aplicada (entiéndase, cambios de políticas, generación de grandes movilizaciones, multiplicación de los recursos financieros disponibles u otros análogos).

La bomba H femenina, contrario sensu de lo que creen sus promotores, ha demostrado tener sólo propósitos tácticos, debido a su alto impacto comunicacional. La bomba H, especialmente la femenina, consigue aterrorizar a las poblaciones donde es empleada, logra diluir la frontera entre víctima y malhechor, mina la confianza pública al crear una atmósfera de temor generalizado e intimidación real entre todos los integrantes de la comunidad que es tomada como blanco. Su materialización requiere elevadas capacidades logísticas, sólidas infraestructuras, adiestradores persuasivos, adecuado stock de perpetradores. Sin embargo, no cualquier grupo terrorista, por grandes capacidades organizacionales que logre, puede utilizar esta arma siguiendo simples deseos o arbitrios.

Los ambientes culturales donde opera el grupo terrorista (tradiciones y principios en que se basa la comunidad política que enfrenta, fortaleza militar del adversario, visiones del interés público que existe en las comunidades involucradas, legitimidad del sistema que busca derrotar, y muchas otras), son esenciales para que un grupo terrorista tenga éxito o fracase en introducir operaciones suicidas. Máxime si se busca involucrar mujeres como perpetradoras. La bomba H, y especialmente la femenina, plantea un desafío complejo a cualquier forma de gobierno medianamente organizada, pero muy especialmente a las democracias. Estas últimas se ven impelidas a enfrentarlas no sólo en sus dimensiones policiales, judiciales y de inteligencia, sino también morales. Muchos responden a perfiles marcados por el fanatismo y la irracionalidad, pero los líderes que los reclutan, entrenan y direccionan no lo son.

En consecuencia, la integración de mujeres a acciones terroristas debe ser vista heurísticamente como un proceso complejo, cuyas claves, tal cual sugiere Bourdieu, deben ser puestas en un mapa cultural de dos niveles, el sincrónico y el diacrónico.

## Bibliografía

- Baca Olamendi, Laura, et. al. (compiladores) (2004) *Lexico de la política*, México: UNAM.
- Baños, Pedro (2009) *Análisis de los atentados suicidas femeninos*, Madrid: Real Instituto Elcano, Madrid (<http://www.realinstitutoelcano.org>)
- (2008) *Mujer terrorista suicida, manipulación extrema*, Madrid: Real Instituto Elcano (<http://www.realinstitutoelcano.org>)
- Bockstette, Carsten (2008) *Jihadist terrorist use of strategic communication management techniques*, George Marshall paper (<http://www.georgemarshallcenter.org/occpapers-en>)
- Borowitz, Albert (2005) *Terrorism for self-glorification*, Kent, Ohio: Kent State University Press.
- Brown, Archie (2009) *The rise and fall of Communism*, New York: HarperCollinsPublishers.
- Glucksmann, André (2007) “From the H-bomb to the human bomb”, *City Journal*, otoño (<http://www.city-journal.org>)
- Horgan, John (2006) *Psicología del terrorismo. Cómo y porqué alguien se convierte en terrorista*, Barcelona: Gedisa
- Kay, J. (2002) “Watching her go from a doll to a rock to a bomb”, *Los Angeles Times*, 30 de enero. Accesado el 5 de mayo de 2010.
- Moghadam, Assaf (2009) “Motives for martyrdom: Al-qaida, Salafi jihad and the spread of suicide attacks”, *International Security*, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard University, Vol. 33 N° 3, Winter.
- Pécaut, Daniel (2008) *Las FARC, ¿Una guerrilla sin fin o sin fines?*, Bogotá: Norma.
- Polk, William (2007) *Violent politics. A history of insurgency, terrorism & guerrilla warfare, from the American revolution to Iraq*, New York: HarperCollinsPublishers.
- Sontheimer, M.(2007) “Das grausame Feminat”, *Der Spiegel N° 42*, Hamburg.
- Sontheimer, Michael (2010) *Natürlich kann geschossen werden: Eine kurze Geschichte der Roten Armee Fraktion*, SPIEGEL-Verlag, Hamburg.
- Stern, J. (2003), *Terror in the name of God*, New York: Harper Collins.
- Tackrah, J.R. (2005) *Dictionary of terrorism*, New York: Routledge.
- Tinker, Irene (2009) “Assumptions and realities. Electoral quotas for women”, *Georgetown Journal of International Affairs* Vol X, N°1, winter-spring, Edmund Wals School of Foreign Service, Georgetown University.
- Waldman, P. (2010) *Radicalización en la diáspora: por qué musulmanes en Occidente atentan contra sus países de acogida*, Real Instituto Elcano, Madrid.
- Witker, Ivan (2008) “La conversión de terroristas en íconos o el síndrome de Herostratos”, *Revista Estudios Públicos*, Centro de Estudios Públicos, Santiago N° 111, invierno.
- Zedalis, Debra (2004) *Female suicide bombers*, Strategic Studies Institute, Washington, D.C., (<http://www.carlisle.army.mil/ssi>)

### Fuentes de Internet:

- <http://www.kavkazcenter.com>  
<http://www.caucasianknot.info>  
<http://www.kavkaz-uzel.ru>  
<http://www.cedema.org>

# El uso de la Fuerzas Militares en el Marco del Derecho Internacional Humanitario, como Herramienta Legítima en el Enfrentamiento con los Actores Armados no Estatales

Juan Carlos Gómez Ramírez

## RESUMEN

Las Fuerzas Militares están siendo llamadas en Latinoamérica por parte de los gobiernos y la sociedad, para que contribuyan en la lucha contra los actores armados no estatales como son: las bandas criminales, narcotraficantes y terroristas. Para el cumplimiento de esa tarea existe la posibilidad de acciones en el marco de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Si los grupos armados que enfrentan los gobiernos reúnen ciertas características objetivas y existe la voluntad política, la aplicación del derecho internacional humanitario es viable, como lo ha demostrado Colombia; la norma es legítima y facilita la neutralización y el desmantelamiento de la amenaza.

### Introducción

La obligación de los gobiernos es brindar seguridad y defensa a quienes habitan y transitan por el territorio de sus naciones, garantizando con ello, la estabilidad y supervivencia del Estado. Actores armados no estatales como son - bandas criminales, narcotraficantes y grupos terroristas - representan una amenaza para la seguridad y la estabilidad democrática de varios países en América.<sup>1</sup>

Esta realidad presente en Latinoamérica y el Caribe obliga a los líderes de los gobiernos, a ser cada vez más creativos y efectivos en proveer protección, defensa y seguridad. Estos se mueven en un ambiente internacional y nacional garantista, que no tolera violaciones o excesos por parte de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley. Las exigencias de la comunidad van incluso más allá, cuando se esperan ambientes de seguridad, que no limiten, ni restrinjan derechos y libertades conquistados a lo largo de la historia reciente.

Para el cumplimiento de esta obligación, los estados y sus gobiernos cuentan con el monopolio del uso de la fuerza que asegura y garantiza la convivencia pacífica y la vigencia de los derechos. Una trasgresión a este monopolio por parte de cualquier organización sea esta -banda criminal, narcotraficante o terrorista que pretenda subvertir el orden- hace ineficaz el derecho de los ciudadanos y el gozo de sus libertades. No pueden los integrantes de una sociedad ser sometidos al arbitrio del más fuerte.

Las sociedades de hoy esperan que sus gobiernos y las agencias de seguridad e inteligencia, sean capaces de detectar y neutralizar acciones de criminales, narcotraficantes y terroristas antes de su ejecución; den captura a sus presuntos autores y, a la vez, que estos sean juzgados con total apego a las garantías consuetudinarias y legales en el marco del *ius cogens*.<sup>2</sup> Un ejemplo típico, podría ser el del pasado 25 de diciembre de 2009 con el Nigeriano de 23 años de edad, Omar Faruk Abdulmutallab, presunto integrante de Al Qaeda quien hizo un intento de detonar una sustancia explosiva en el vuelo 253 de Northwest Airlines. Por este hecho fue acusado de seis cargos criminales y podría dentro de poco ser condenado a cadena perpetua.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Hudson Institute "Terrorists, Drug Traffickers, and Gangs in Latin America: Undermining Democracy." Evento realizado el 9 de Junio de 2010. Ver [http://www.hudson.org/index.cfm?fuseaction= hudson\\_upcoming\\_events&id=780](http://www.hudson.org/index.cfm?fuseaction= hudson_upcoming_events&id=780)

<sup>2</sup>Carrillo Salcedo, Juan Antonio (2001), *Locución latina que hace referencia a normas imperativas de derecho*. De acuerdo con la Convención de Viena son normas sobre el derecho de los tratados aceptadas y reconocidas por la comunidad internacional de los estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario. *Soberanía de los Estados y derechos humanos*, Tecnos, p. 153

<sup>3</sup>Disponible en Internet: *CBS News*, 6 de enero, 2010 [citado 10 de enero, 2010].

Las guerras convencionales o industriales han ido evolucionando y cada vez es menos probable ver grandes confrontaciones de tanques, barcos de guerra y aviones supersónicos enfrentados; hoy, generalmente no son otros estados, ni grandes ejércitos los que retan gobiernos y democracias en materia de seguridad. Las nuevas amenazas y agresiones provienen de fuerzas asimétricas, pequeñas pero resbalosas con gran capacidad de generar daño y corroe todos los sectores e instituciones de la sociedad. Estas realidades violentas y corruptas deben ser enfrentadas de manera cierta y eficaz dentro de los marcos constitucionales y legales que rigen los estados y los compromisos solemnemente contraídos con organizaciones internacionales.

## Normas que regulan el uso de la fuerza

Los estándares de protección y respeto por el individuo prevalecen por encima de cualquier consideración y, mientras no se generen normas de derecho positivo que amplíen el margen de maniobra en materia de seguridad y defensa por parte de los estados, son los instrumentos de derechos humanos (DDHH)<sup>4</sup> y de derecho internacional humanitario (DIH)<sup>5</sup> las herramientas con que cuentan los estados y las organizaciones internacionales para garantizar el ejercicio de derechos en una sociedad.

Las normas de DDHH han sido concebidas para garantizar la convivencia dentro del conglomerado social y a la vez proteger a los individuos de los eventuales abusos de los estados y sus gobernantes; en tanto que, el DIH consagra las normas mínimas que deben tener en cuenta los estados en desarrollo de hostilidades (1) entre dos o más estados y (2) cuando un estado se enfrenta con grupos armados y organizados de manera irregular dentro de un mismo territorio.

La protección del ser humano es el núcleo común de salvaguardia tanto para los DDHH como para el DIH. El derecho internacional de los DDHH como del DIH prohíbe con la misma fuerza (la tortura, la toma de rehenes y en general cualquier atentado contra la dignidad humana). Así mismo y frente a este tema, la Corte Internacional de Justicia se ha pronunciado diciendo: “En principio, el derecho a no ser privado de la vida arbitrariamente se aplica también en tiempo de hostilidades. Ahora bien, el criterio para determinar si la privación de la vida es arbitraria hay que referirse a la *lex specialis* aplicable... que tiene por objeto regir las situaciones de hostilidades”.<sup>6</sup>

No hay normas que restrinjan derechos a favor de los estados y sus organizaciones de seguridad y es poco probable que se conciba en un futuro próximo la expedición de estas a nivel nacional, regional o mundial. Existe la figura de los estados de excepción, en donde si se llenan ciertos requisitos -como son una guerra, peligro público u otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del estado- se permite adoptar medidas y disposiciones por un tiempo limitado, atendiendo a las exigencias de la situación y suspender así obligaciones contraídas a nivel internacional.<sup>7</sup> Por excepcionales que sean, son o deben ser herramientas para salvaguardar la vigencia de los derechos humanos y el Estado de derecho, y no instrumentos para suprimir, ni pretextos para sacrificar, estos principios. Estos estados especiales, cuando se decretan, son objeto de múltiples controles, críticas y cuestionamientos por partes de organizaciones protectoras de DDHH. Ellas ven en las mismas, la posibilidad de abusos y excesos, que antes que resolver un problema o crisis, pueden afectar a las personas en su libertad, honra y buen nombre y minan la legitimidad de los gobiernos y sus

---

<sup>4</sup>Las Fuentes de los Derechos Humanos provienen de la doctrina, la jurisprudencia y otras fuentes auxiliares. Los entes generadores de la misma, a nivel Universal; Naciones Unidas con la Corte Internacional de Justicia, la Corte Penal Internacional, entre otros entes y a nivel regional en el caso de América; la Organización de Estados Americanos a través de su sistema de derechos humanos conformado por la Comisión y la Corte Interamericana de derechos humanos. Existen igualmente otros sistemas regionales de DDHH como es el caso de Europa y África.

<sup>5</sup>Las Fuentes del Derecho Internacional Humanitario son el derecho consuetudinario, los tratados, los principios generales y la cláusula de Martens que prevé ante la no existencia de tratados o reglas que regulen las hostilidades se aplique el derecho de gentes, y las normas propias de sociedades civilizadas.

<sup>6</sup>Corte Internacional de Justicia de la Haya, *Opinión consultiva del 8 de julio de 1996 sobre: “La licitud de la amenaza en el empleo de las armas nucleares”* En: <http://www.icj-cij.org/icjwww/cases/iunan/iunanframe.htm>

<sup>7</sup>Convención Americana de DDHH Artículo 27. Suspensión de Garantías (...). No autoriza la suspensión en los siguientes artículos; 3 Derecho al reconocimiento de Personería Jurídica; 4 derecho a la vida; 5 derecho a la integridad personal; 6 prohibición de esclavitud o servidumbre; 9 principio de legalidad y de retroactividad; 12 libertad de conciencia y religión; 17 protección de la familia; 18 derecho al nombre; 19 derechos del niño; (...)

instituciones democráticas.<sup>8</sup>

## ¿Quiénes son los llamados a brindar seguridad y garantizar el cumplimiento de la ley en este ambiente de nuevas amenazas?

Son las fuerzas policiales, la organización por excelencia con que cuentan los estados para hacer cumplir la ley. De manera infortunada se ve como cada día esta organización de concepción civil es rebasada por el poder criminal y violento que representan las nuevas amenazas. Bandas criminales, narcotraficantes y terroristas retan las instituciones democráticas y quebrantan el monopolio del uso de la fuerza, generando inestabilidad en los países y sus gobiernos. Ante esta realidad, son cada vez mas frecuentes los llamados de los estados, sus gobiernos y la misma sociedad a sus fuerzas militares para que contribuyan en el restablecimiento del orden y la seguridad en los países afectados por el fenómeno.<sup>9</sup>

### Ambiente Operacional de Policías y Fuerzas Militares

Es claro que el ambiente en que actúan las fuerzas policiales es muy diferente al de las fuerzas armadas o militares. Las fuerzas de policía han sido concebidas para hacer cumplir la ley. Para ello se les permite el uso de las armas de fuego bajo un estricto código de conducta adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 34/169, del 17 de diciembre de 1990. Adicional a este código de conducta, existe un gran número de instrumentos internacionales que limitan el uso de la fuerza por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Solo les permite el uso de armas de fuego en contra de personas cuando sea necesario (i) en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves; (ii) con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida; (iii) con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad; o (iv) para impedir su fuga, y solo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dicho objetivo.<sup>10</sup>

Por su parte las Fuerzas Militares han sido creadas por lo general para efectos de defensa de la soberanía, la integridad y la independencia del territorio de sus países y previendo la posibilidad de una confrontación regular con otro estado o con fuerzas armadas organizadas. En algunos casos como el colombiano, se prevé de manera adicional otra función para las Fuerzas Militares, contribuir al mantenimiento del orden constitucional.<sup>11</sup>

La organización estructural de las Fuerzas Militares tiene jerarquías construidas de manera piramidal, en donde unos dan ordenes y otros las cumplen. Se actúa con base en conceptos de disciplina y bajo los principios típicos de las guerras industriales. Estos incluyen: *Masa*, que concentra el poder de combate en el momento y lugar decisivo; *Objetivo*, que planea operación militar hacia objetivos claramente definidos y alcanzables; *Ofensiva*, captura, retiene y explota la ofensiva; *Sorpresa*, golpea el enemigo a tiempo, en el lugar y en la hora en que el no esta preparado; *Economía de esfuerzo*, utiliza el mínimo poder de combate en esfuerzos considerados secundarios; *Maniobra*, pone al enemigo en condición de desventaja a través de la aplicación flexible del poder de combate; *Unidad de Comando*, para cada objetivo, asegura la unidad de esfuerzo bajo la responsabilidad del comandante; *Seguridad*, nunca permite al enemigo adquirir ventaja inesperada; y *Simplicidad*, prepara planes, ordenes concisas y claras, que garanticen el entendimiento.<sup>12</sup>

<sup>8</sup>"The Case Against A Special Terrorism Court". *A Human Right First Policy Paper*. Terrorist suspects should be prosecuted in the federal criminal court; proposals for special terrorism court should be rejected, mayo 2009

<sup>9</sup>Ver [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=6351&idArt=3707203](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6351&idArt=3707203) Presidente: Funes; "FFAA deben luchar contra crimen organizado". Ver <http://www.periodicosintesis.com.mx/noticias/61098/Reconoce-Calderon-a-fuerzas-armadas-por-lucha> "Reconoce Calderón a Fuerzas Armadas por lucha contra el narcotráfico," 5 de mayo, 2010.

<sup>10</sup>*Manual de Derecho Operacional F.F.M.M. 3-41 Público*. Bogotá D.C., diciembre 2009, p. 74

<sup>11</sup>Artículo 217, Constitución Política de Colombia 1991.

<sup>12</sup>Traducción libre de los nueve principios de la Guerra. *Manual FM-3 de las Fuerzas Militares*. Ver <http://www.wpi.edu/academics/Depts/MilSci/Resources/prinwar.html>, julio 2010.



Se desprende de lo anterior que las misiones clásicas de las Fuerzas Militares distan de las misiones de policía encaminadas a hacer cumplir la ley en condiciones de paz o de relativa tranquilidad. Las Fuerzas Militares de manera tradicional están más dirigidas a desarrollar operaciones que garanticen la soberanía, la integridad y la independencia de los territorios. Sin embargo y ante los retos en materia de seguridad y en tanto los mismos superen la capacidad operativa de la policía, es obvio y apenas lógico que los gobiernos recurran a ellas para que satisfagan estos requerimientos. Lo importante en este caso es que los gobiernos y las mismas fuerzas armadas sean concientes del riesgo que esto implica y adecuen su organización para cumplir la misión y los nuevos retos en materia de seguridad dentro del marco de respeto por los derechos fundamentales de los ciudadanos.

### **Problema normativo de actuar en el marco de los DDHH y no del DIH**

Al actuar en el marco de los DDHH, se espera por parte de los organismos de seguridad del estado que hagan cumplir la ley; limitando el uso de la fuerza a la mínima necesaria dentro de un concepto especial de protección de los derechos y garantías ciudadanas. Las Fuerzas Militares, organizaciones concebidas para el desarrollo de hostilidades, deben ser concientes que enfrentan una misión no tradicional en donde los principios de actuación distan de los principios propios de la guerra enumerados anteriormente y de los propios del DIH, como son los de necesidad,<sup>13</sup> Idistinción,<sup>14</sup> proporcionalidad,<sup>15</sup> humanidad,<sup>16</sup> precaución en el ataque<sup>17</sup> y de no reciprocidad.<sup>18</sup>

### **Diferencias estructurales entre DDHH y DIH**

Tanto los DDHH como el DIH son parte del derecho internacional público. Los DDHH se aplican tanto en desarrollo de hostilidades como en tiempo de paz y protegen a los ciudadanos que pueden sufrir agresiones provenientes de autoridades y agentes del mismo estado. Por su parte el DIH rige las relaciones de los estados durante hostilidades. Tiene como finalidad aminorar en lo posible el sufrimiento, los daños y las pérdidas ocasionadas por la confrontación militar; impone obligaciones a los estados, en primer lugar a los miembros de las fuerzas militares, pero no tiene como finalidad impedir la eficacia militar.

La realidad, en cuanto al interés común de protección en el marco de los DDHH y el DIH, no riñe con el hecho de que existen diferencias estructurales entre los dos derechos cuando se habla del principio de proporcionalidad en el uso de la fuerza: en los DDHH el uso de la fuerza es prohibido de manera premeditada y solo se concibe en legítima defensa o en circunstancias particulares, mientras que en el DIH, y en un marco de hostilidades, el principio de proporcionalidad prevé el uso de la fuerza letal de manera premeditada, pero excepcional.

Como se ve, el concepto de proporcionalidad es diferente en los dos derechos. En el marco de los DDHH el uso de la fuerza no debe exceder el absolutamente necesario para someter a alguien a la ley, siendo letal en eventos estrictamente excepcionales.<sup>19</sup> Por su parte, el DIH determina que

<sup>13</sup>Ver *Manual de Derecho Operacional F.F.M. 3-41 Público* Bogotá, D.C., Diciembre 2009, p. 58 (...) implica que toda actividad de combate debe justificarse por motivos militares, por lo cual están prohibidas todas las actividades que no sean militarmente necesarias (...)

<sup>14</sup>Idem, p. 58. (...) implica que las partes en conflicto deberán distinguir en todo momento entre personas civiles y combatientes. Los civiles no deben ser atacados. Este principio también implica diferenciar entre objetivos militares y los bienes civiles (...)

<sup>15</sup>Idem, p. 58. (...) una acción militar es proporcionada, cuando no causa víctimas ni daños civiles excesivos en relación con el resultado global esperado en términos de ventaja militar. "esta prohibido lanzar un ataque cuando se ha de prever que cause incidentalmente muertos, heridos entre la población civil, danos a bienes de carácter civil o ambas cosas, que sean excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista (...)

<sup>16</sup>Idem, p. 58. (...) contenido en la cláusula de Martens establece que: "en los casos no previstos en el presente Protocolo o en otros acuerdos internacionales, las personas civiles y los combatientes quedan bajo la protección y el imperio de los principios y el derecho de gentes derivados de los usos establecidos, de los principios de humanidad y de los dictados de la conciencia pública (...)

<sup>17</sup>Idem, p. 58. (...) dispone que las operaciones militares deben realizarse con el cuidado constante de preservar a la población civil, a las personas civiles y a los bienes de carácter civil (...)

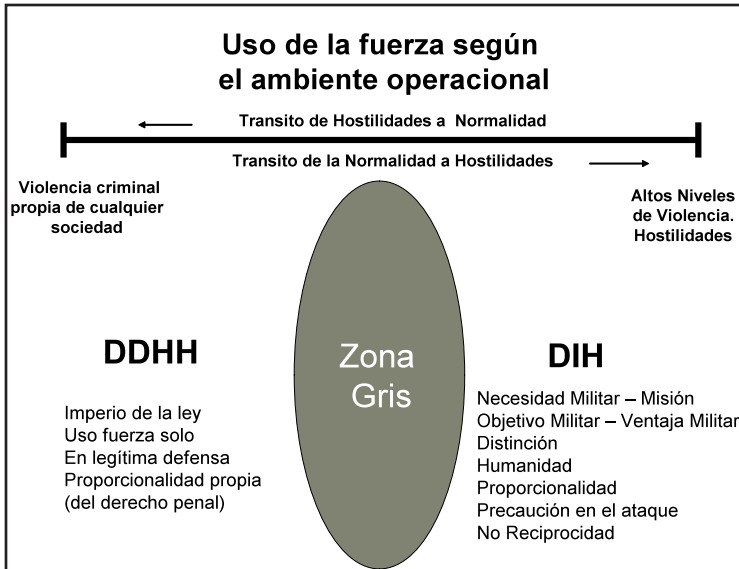
<sup>18</sup>Idem, p. 59. (...) El DIH es de obligatorio cumplimiento para todos los que participan en hostilidades es decir se trata de obligaciones erga omnes, cuyo cumplimiento no esta sujeto a la reciprocidad dado los fines puramente humanitarios y civilizadores que persiguen, que constituyen intereses comunes y no individuales, de los miembros de la comunidad internacional (...)

<sup>19</sup>"...el principio de proporcionalidad opera como un límite a todas las restricciones de los derechos esenciales o fundamentales, derivando su aplicación del principio del Estado de Derecho, por lo cual tiene rango constitucional. Tal derivación del Estado de Derecho, es en virtud del contenido esencial de los derechos que no pueden ser limitados más allá de lo imprescindible para la protección de los intereses públicos". Nogueira Alcalá, Humberto, 1997, *Dogmática constitucional*, Editorial Universidad de Talca, p. 184.



los daños sobre personas y bienes que no participan en las hostilidades deben ser proporcionales a la ventaja militar que se espera. Es decir, que se parte de la base que la acción militar puede y muy seguramente va a generar daños no deseados pero se espera que los mismos sean valorados a la luz de los principios de humanidad y limitación.<sup>20</sup>

**Grafica 1: Ambiente operacional en que se mueven Policía y Fuerzas Militares para enfrentar a los Actores Armados no Estatales**



Tal cual se ha expresado a lo largo del presente análisis, las nuevas amenazas que enfrentan los gobiernos en materia de seguridad están dadas por bandas criminales, narcotraficantes y grupos terroristas. Estos retan y muchas veces sobrepasan las capacidades propias de las policías y su ambiente operacional clásico que es el hacer cumplir la ley en un marco de DDHH. Es así como los gobiernos recurren a las fuerzas militares formadas para actuar en un marco de hostilidades (DIH) para que participen y contribuyan en la recuperación del imperio de la ley, enfrentando y desmantelando las nuevas amenazas. Esto ocurre en un ambiente operacional que no es el propio para el cual fueron concebidas.

De no ser entendida esta realidad y la complejidad que ella encarna, fuerzas policiales enfrentando grupos armados no estatales pueden ser superadas, muchas veces sacrificadas, y sus derechos vulnerados por la desventaja que implica enfrentar organizaciones armadas al margen de la ley. Con mayor frecuencia, estas últimas revisten con características propias de ejércitos regulares o cuasi regulares con escalones de mando y con real o relativo control territorial.

Por su parte utilizar fuerzas militares en operaciones propias de policía, es decir aquellas referidas a hacer cumplir la ley y que aunque difícil, no superen lo meramente criminal; al darse en una ambiente no tradicional de hostilidades, puede llevar a que los militares cometan excesos y violen derechos humanos fundamentales de los ciudadanos llamados a proteger. Fuerzas militares cumpliendo misiones diferentes a las propias de su naturaleza a menos de que se entrenen y controlen

<sup>20</sup>Frederic de Mulinem: *Manual sobre el derecho de la guerra para las Fuerzas Armadas*. ...Una acción militar es proporcionada cuando no causa víctimas ni danos civiles excesivos en relación con el resultado global esperado... En relación con el Protocolo I de Ginebra artículo 57, p. 100

de manera puntual, pueden llegar a generar más problemas que aquel que se esperaba resolvieran.

## **El enfrentamiento contra actores armados no estatales: Caso Colombia**

Una vez fracasado el proceso de paz con las FARC en Febrero del 2002, las Fuerzas Armadas y de Policía de Colombia emprendieron una ofensiva contra esta organización ilegal, y en general contra todas las bandas criminales, narcotraficantes y terroristas que en ese momento afectaban la estabilidad democrática del país. Para ello, y utilizando la ilustración de la Gráfica 1, las normas que de manera clara reglaban el accionar de las Fuerzas Militares eran las del DIH. Es decir, que con base en las características propias de la amenaza, las Fuerzas Militares establecían objetivos militares claros y bajo los principios del DIH se atacaban y neutralizaban, logrando así en muchos casos eliminar la amenaza y en otros debilitarla.

Utilizando el esquema de la Gráfica 1, se podría decir que en Colombia se ha ido pasando desde el 2002 hasta la fecha de un ambiente de hostilidades (DIH) a uno de normalidad (DDHH), sin que con ello se quiera decir que ha desaparecido de manera total la amenaza que representan los grupos armados no estatales. Aun y mientras existan grupos y acciones armadas que se enmarquen dentro del DIH, las Fuerzas Militares seguirán realizando operaciones tendientes a neutralizar objetivos militares, eso si y de manera estricta, bajos los principios de necesidad militar, proporcionalidad, humanidad, distinción, precaución en el ataque y no reciprocidad. El objetivo de la política gubernamental ha sido el de restablecer la seguridad y el fortalecimiento del imperio de ley. En la medida que este objetivo se logre, la necesidad del uso de la fuerza será cada vez menor.<sup>21</sup>

### **El Problema: la identificación del ambiente operacional para las Fuerzas Militares ¿DDHH o DIH? (Gráfica 1)**

De manera infortunada y dada la asimetría de los grupos armados no estatales y sus acciones criminales, no es obvio ni fácil determinar cuándo se actúa en el marco exclusivo de los DDHH. En este marco, se espera de las fuerzas militares llamadas a atender problemas de seguridad que se limiten a hacer cumplir la ley; Utilicen para ello la fuerza letal solo como última opción y en casos de legítima defensa. Por su parte, y aunque la caracterización del DIH resulte menos compleja, no es fácil enmarcar una amenaza dentro del rango de enemigo, capaz de desarrollar hostilidades, y al cual se pueda neutralizar como objetivo militar utilizando para ello la fuerza letal como primera opción.

Es indiscutible que el DIH, también conocido como derecho de los conflictos armados, tiene como finalidad aminorar lo más posible los sufrimientos, las pérdidas y los daños causados por las hostilidades. No debe olvidarse que, este derecho impone obligaciones a personas de los estados, en primer lugar a los miembros de las fuerzas armadas; pero no tiene por finalidad impedir la acción efectiva de los militares.<sup>22</sup> Es decir que si las condiciones de violencia emanadas de los grupos armados no estatales como son las bandas criminales, narcotraficantes y terroristas reúnen las características del DIH, el mismo se puede y debe aplicar, dando con ello un mayor margen de maniobra a los gobiernos y a las fuerzas militares llamadas a confrontarlas.

La Corte Constitucional colombiana en Sentencia C-291 de 2007 advierte que la aplicación del DIH no se desprende de la caracterización subjetiva de la situación, sino de circunstancias objetivas como el nivel de organización de los grupos armados y del nivel de intensidad de la violencia que despliegan (...) la misma caracterización se desprende de la jurisprudencia internacional reciente, en

<sup>21</sup>(...) Mientras en partes del territorio subsistan grupos que atenten contra la soberanía y la autoridad con un dispositivo militar, las Fuerzas Militares se guiarán por el DIH en sus esfuerzos por consolidar el control territorial y restablecer la autoridad civil (...) *Aportes de la Política Integral de DDHH y DIH*, Ministerio de Defensa Nacional. Colombia, p. 19.

<sup>22</sup>Bruno Doppler: *Modelo de Manual acerca del derecho de los conflictos armados para las fuerzas armadas. Derecho al Objetivo*. Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra 2001. Parte A, Capítulo I, p. 19

particular del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY), que en casos como Fatmir Limaj y otros afirma igualmente que el umbral "debe determinarse con base en criterios objetivos (...)"<sup>23</sup>

### **La clave: Conocer el ambiente legal en que se desarrollan operaciones**

Para reducir la incertidumbre y determinar de manera cierta el contexto en que se actúa, es importante recurrir a herramientas que han demostrado, como en el caso colombiano, ser efectivas en la caracterización de la amenaza y a su vez en el marco jurídico en que se actúa, para con base en ello, saber que nivel de fuerza utilizar de manera legal y legítima, ya sea en el marco de DDHH o de DIH.

### **La Inteligencia como herramienta fundamental en la caracterización de la amenaza**

Los servicios de inteligencia, bajo control y supervisión de los parlamentos y gobiernos democráticos, y con debida consideración de los estándares individuales e internacionales sobre derechos humanos, contribuyen a los esfuerzos globales para establecer relaciones internacionales pacíficas y civilizadas, y para preservar y fortalecer las democracia.<sup>24</sup>

Más que el uso legítimo y legal de la violencia, la inteligencia desplegada por el estado para identificar, perseguir y judicializar la amenaza son la clave del éxito para enfrentar los actores armados no estatales. Esas mismas agencias de inteligencia estatal son las llamadas a caracterizar los actores armados no estatales y determinar si clasifican dentro del marco de aplicación del DIH. De lograrse este objetivo, y al existir voluntad política de enfrentarlos bajo el marco legal de mínimos propio de ese derecho, se identifique los objetivos militares a neutralizar y las unidades de Fuerzas Armadas llamadas a planear y ejecutar operaciones en el marco del DIH.

### **Los Asesores Jurídicos con conocimiento del derecho operacional.<sup>25</sup>**

Dada la complejidad del contexto operacional de las fuerzas de Militares y de Policía enfrentando actores armados no estatales como -bandas criminales, narcotraficantes y terroristas- resulta clave el acompañamiento de un abogado. La planeación, ejecución, el control y la evaluación de las operaciones se debe dar dentro del marco legal y, para ello, los asesores jurídicos operacionales resultan fundamentales.

El asesor jurídico en las fuerzas armadas tiene su fundamento en el artículo 82 del Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra, que dice: "Las altas partes contratantes en todo tiempo, y las partes en conflicto en tiempo de conflicto armado, cuidarán de que, cuando proceda, se disponga de asesores jurídicos que asesoren a los comandantes militares, al nivel apropiado, acerca de la aplicación de los Convenios y del presente Protocolo y de enseñanza que deba darse al respecto a las fuerzas armadas".

El asesor jurídico se convierte así en una persona imprescindible para los comandantes militares al momento de que estos tomen decisiones para el desarrollo de operaciones. Vale la pena dejar claro que en últimas y tal cual lo prevé el derecho internacional y la jurisprudencia, es en el Comandante en quien recae la responsabilidad por las decisiones en cuanto al adecuado y proporcional uso de la fuerza en el cumplimiento de la misión que le de el poder civil.

---

<sup>23</sup>Manual de Derecho Operacional FFMM 3-41 Público, Bogotá D.C., diciembre 2009, Pág. 33

<sup>24</sup>Estévez, Eduardo: "La Actividad de la Inteligencia en nuevos contextos normativos democráticos – adaptando la inteligencia realizada en el ámbito interior. Panel Brasil," diciembre 2005

<sup>25</sup>Derecho Operacional: es el conjunto de normas y reglas jurídicas que impactan la planeación, ejecución, el control y la evaluación de las operaciones militares.

## Reglas para el Uso de la Fuerza

Son un conjunto de normas sencillas que determinan los niveles, intensidades y tipos de uso de fuerza. Son reglas que integran las obligaciones de los DDHH y del DIH al lenguaje operacional y establecen las circunstancias en que se pueden desarrollar hostilidades y delimitar así el uso de la fuerza.<sup>26</sup>

Para facilitar su clasificación en el mismo marco del Grafico 1, se podrían dividir las reglas de uso de la fuerza en dos:

(1) En el marco del DIH. Se puede usar la fuerza como primera opción. En el entendido que hay una operación militar en donde se ha establecido con anterioridad al desarrollo de la misma que hay un objetivo militar, representa una necesidad militar y cuya neutralización de manera efectiva daría una ventaja militar tangible.

(2) En el marco de los DDHH. El uso de la fuerza se considera como ultimo recurso. Aquí se determina que la operación a cumplir por parte de las fuerzas militares busca mantener la seguridad o enfrentar una amenaza que no cabe dentro de los presupuestos establecidos con anterioridad por el DIH. Se debe en este caso agotar todos los medios y métodos para la captura, antes de aplicar cualquier nivel de fuerza que pueda causar lesiones graves o muerte, siempre que la inminencia del peligro lo permita.<sup>27</sup>

### **Gráfica 2: Tarjetas de Reglas de Enfrentamiento utilizadas por las Fuerzas Militares de Colombia para el enfrentamiento con los Actores Armados no Estatales: Bandas criminales, narcotraficantes y terroristas<sup>28</sup>**

<b>Reglas para uso de la fuerza para la conducción de operaciones terrestres de mantenimiento de la seguridad</b>	<b>Reglas de enfrentamiento para combate terrestre</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Haga uso de la fuerza como última opción.</li><li>2. Identifíquese como miembro de las FFMM.</li><li>3. De una clara advertencia de su intención de emplear armas de fuego.</li><li>4. Haga uso de su arma de manera proporcional a la amenaza que está enfrentando.</li><li>5. Siempre podrá hacer uso de su arma en legítima defensa cuando esté en peligro su vida o la de un tercero.</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Podrá hacer uso de la fuerza contra un objetivo militar o blanco lícito, siempre y cuando: Esté enmarcado en una orden de operaciones; y lo identifique como el objetivo o blanco lícito al momento de hacer uso de las armas.</li><li>2. Cuando las circunstancias lo permitan, favorezca las desmovilizaciones y las capturas sobre las muertes en combate.</li><li>3. Haga uso de las armas en forma dirigida y no indiscriminada, reduciendo al máximo daños contra bienes y personas protegidas.</li><li>4. Siempre podrá hacer uso de la fuerza en legítima defensa cuando esté en peligro su vida o la de terceros.</li></ol>

La tarjeta con las reglas para uso de la fuerza de color gris restringen el uso de la fuerza letal y esta solo se concibe como última opción (Gráfica 2). Se le entrega a los integrantes de las fuerzas militares cuando van a desarrollar operaciones en el marco de DDHH. En estos casos, la amenaza que enfrentan es similar a la de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

<sup>26</sup>Manual de Derecho Operacional FFMM 3-41 Público. Bogotá D.C, diciembre 2009, p. 103

<sup>27</sup>Idem, p. 109

<sup>28</sup>Idem, pp. 106-107.

La tarjeta con las reglas de enfrentamiento para combate terrestre y caracterizado con el color blanco se entrega a los miembros de las fuerzas militares para el desarrollo de operaciones en el marco del DIH. Con esto se prevé el uso de la fuerza letal en circunstancias determinadas.

### **Parámetros difíciles pero efectivos de determinación del uso de la fuerza y de las normas a aplicar.**

No pretende este escrito ni es el objetivo del autor, mostrar como posible y fácil la aplicación del DIH en cualquier circunstancia a nivel operacional. Por el contrario, vale la pena insistir en que el DIH es *lex specialis* que aplica solo en condiciones excepcionales y bajo criterios objetivos como son: (1). El nivel de organización de los grupos armados y (2). Del nivel de intensidad de violencia que despliegan. Al igual que los DDHH, el DIH tienen como fin último la protección del ser humano en toda su integridad.

Sin embargo y dados los niveles de violencia y afectación a la estabilidad democrática de algunas naciones por parte de los actores armados no estatales, si es el objetivo de este escrito mostrar como en la experiencia colombiana la aplicación legal y legítima del DIH ha permitido en algunos casos la desintegración de estas organizaciones armadas y en otras su debilitamiento, hasta el punto de reducirlas a organizaciones meramente criminales. Así se pueden enfrentar de manera exclusiva por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en el marco de los DDHH, a la vez fortaleciendo la institucionalidad democrática.

### **Retos jurídicos en el enfrentamiento de las nuevas amenazas.**

Como se ha dicho desde el principio, mientras no existan normas de derecho positivo que fortalezcan las herramientas de los estados para enfrentar a individuos u organizaciones que reten la seguridad y la estabilidad democrática, será bajo las normas de DDHH y el DIH que los estados cumplan esa misión.

Es poco probable que se generen normas que restrinjan o limiten derechos fundamentales para que los estados cumplan sus fines y funciones de seguridad. Sin embargo, y ante la creatividad y capacidad criminal, corruptora y desestabilizadora de algunos grupos armados no estatales, es insoslayable que se abra el debate en cuanto al interés o no de la sociedad de ceder en derechos y libertades conquistados en los últimos años, a cambio de mayores niveles de seguridad y garantías para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y permitir que la misma impere.

### ***Reflexiones finales***

Los actores armados no estatales representados por bandas criminales, narcotraficantes y terroristas retan hoy en día los estados. Es a veces tan grande su capacidad de generar violencia y corrupción que pueden afectar su estabilidad democrática.

La única forma de enfrentar estas realidades violentas es con total apego a las constituciones y la ley, es decir en un marco de legitimidad. Dentro de esas herramientas legales, el Estado solo cuenta con aquellas normas que se dan dentro del ámbito de aplicación de los DDHH y el DIH. Ambas aunque con concepciones estructurales diferentes, tienen como fin común la protección del ser humano y su integridad. Mientras que los DDHH están concebidos para proteger a los individuos de los Estados y sus gobiernos, el DIH regula las relaciones de los Estados en situaciones de conflicto o entre los Estados y organizaciones armadas cuando las hostilidades se presentan dentro de un mismo Estado.

En primer término, y mientras no se reúnan los presupuestos establecidos por el DIH, son la Policía en primera instancia, y las Fuerzas Militares si así lo decidieran sus gobiernos las encargadas

de hacer cumplir la ley y perseguir los actores armados no estatales en el marco de los DDHH.

Si llegaran a generarse las condiciones, y los grupos armados no estatales que agreden y amenazan la estabilidad del gobierno llenan los requisitos objetivamente establecidos por el DIH, podrían las Fuerzas Militares con arreglo a la ley internacional y consuetudinaria, aplicar los preceptos y principios del DIH para conjurar la amenaza. Es el DIH un instrumento legal vigente, que aparte de proteger al ser humano de los horrores de una confrontación militar, que amplía el margen de maniobra de los comandantes militares en operaciones militares, que a su vez permiten neutralizar amenazas que superan la capacidad operativa de las policías.

La experiencia colombiana ha demostrado que pueden las Fuerzas Militares de un país realizar operaciones ofensivas y efectivas en el marco del DIH y a la vez contribuir con las funciones de seguridad que en ocasiones sobrepasan la capacidad operativa de la policía.

Hay herramientas fundamentales que deben ser consideradas y tenidas en cuenta por los gobiernos para identificar las amenazas. La inteligencia juega un papel preponderante en el enfrentamiento de los grupos armados no estatales y en la caracterización de los mismos, para establecer el marco jurídico en que se van a desarrollar las operaciones para enfrentarlos.

Los asesores jurídicos operacionales se hacen indispensables en el evento que se decida utilizar las Fuerzas Militares en el enfrentamiento de los actores armados no estatales. Ellos podrán ayudar a determinar el marco legal de actuación y pueden contribuir en la construcción de las reglas para el uso de la fuerza y las reglas de enfrentamiento en el evento de que se de aplicabilidad al DIH.

Cambios normativos que restrinjan o limiten derecho en favor de los gobiernos y sus fuerzas de policía y militares, son poco probables; sin embargo no se descartan y será labor del legislativo por iniciativa propia o del ejecutivo, el encargado de iniciar esa ardua tarea. Las conquistas en cuanto a derechos y libertades en la sociedad de hoy son muy valoradas, por haber sido fruto en muchos países de arduas y a veces trágicas circunstancias. Por ello es poco probable que se ceda para favorecer a los gobiernos y a sus fuerzas armadas en sus tareas de seguridad, hasta los reclamos ciudadanos para el orden se matizan de otra forma con los garantistas, al son de nuevos y cambiantes desafíos a la propia institucionalidad.

# Dimensión Internacional de la Política de Seguridad Democrática

Vicente Torrijos R.

## RESUMEN

La política de seguridad democrática, cuyo propósito original es la garantía de la seguridad de los ciudadanos y el Estado de derecho<sup>1</sup>, el orden institucional y el fortalecimiento del Estado, junto con la garantía del ejercicio democrático mediante la seguridad, ha tenido notable impacto nacional, regional y mundial. Ha puesto en muchos momentos la lucha colombiana contra el terrorismo en el escenario internacional y varias de sus acciones se han manifestado en escenarios internacionales. La política de seguridad democrática (PSD), implementada desde el año 2003 por el presidente Álvaro Uribe Vélez durante sus dos periodos de gobierno, se ha convertido en el símbolo de su administración y en la piedra angular de los éxitos de su gestión. En la búsqueda por retornar al país al orden y traer seguridad al pueblo colombiano, ha pasado de ser una política de gobierno a un pilar de la acción del Estado colombiano y se ha convertido en un elemento insustituible del ejercicio del Ejecutivo, al punto de ser uno de los elementos comunes de continuidad en las propuestas de casi todos los candidatos presidenciales y del nuevo gobierno, elegido en junio del 2010.

### *Introducción: La concepción internacional de Política de Seguridad Democrática*

Para entender su dimensión internacional y comprender los episodios en los que la política de seguridad democrática (PSD) se ha manifestado en el escenario internacional, primero es necesario entender los elementos internacionales existentes en su concepción y diseño. La primera alusión al ámbito internacional dentro de la PSD se encuentra en el preámbulo, en su introducción misma, en la cual, una vez establecido que el enemigo de la democracia es el terrorismo, se exhorta a las naciones amigas de la región a colaborar en la lucha y a no permitir la acción de los terroristas, o su albergue, y a esforzarse conjuntamente por llevarlos ante la justicia:

Necesitamos la solidaridad de otros países, en especial de la región, para frenar el terrorismo y su aliado el narcotráfico. Tenemos que congelar sus cuentas, perseguir a sus hombres, entregarlos a la justicia. Lo he dicho en repetidas ocasiones: quien toma la decisión de albergar el terrorismo termina siendo víctima del terrorismo. Para derrotar el terrorismo no hay soberanía de naciones, sino soberanía democrática. La lucha es de la soberanía de los Estados y de las naciones democráticas contra la soberanía del terrorismo. La lucha es de todos contra el terrorismo.<sup>2</sup>

Enmarcar el discurso de la seguridad democrática en razón de amenazas internacionales como el terrorismo y el narcotráfico sin reducirlo a un grupo o guerrilla específica y conectándolo, además, a los esfuerzos internacionales de respeto y protección de derechos humanos,<sup>3</sup> facilitó vincular la dinámica de seguridad en Colombia a los esfuerzos internacionales en la materia.

La PSD convoca desde su concepción inicial a un esfuerzo multilateral contra el terrorismo, también enmarcado en los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y los tratados internacionales firmados por Colombia, pero sobre todo, basado en el entendimiento de que las redes terroristas y narcotraficantes se entrelazan y afectan por igual al país y al hemisferio, ante lo cual es necesaria la acción conjunta de las naciones defensoras de la democracia en el marco de la

---

<sup>1</sup>Comparar con: *Política de Defensa y Seguridad Democrática* PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA · MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. 2003. disponible en [http://www.mindefensa.gov.co/dayTemplates/images/seguridad\\_democratica.pdf](http://www.mindefensa.gov.co/dayTemplates/images/seguridad_democratica.pdf)

<sup>2</sup>*Política de Defensa y Seguridad Democrática*, op.cit.,p.6 <sup>3</sup>Para mayor información de los derechos humanos en la seguridad democrática: *Política de Defensa y Seguridad Democrática* PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA · MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL: Democracia y derechos humanos.p.15.

La evidencia creciente de la implicación de las redes del terrorismo internacional en las actividades de las organizaciones armadas ilegales colombianas hace urgente la cooperación internacional contra el terrorismo y el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos luego de los acontecimientos del 11 de septiembre, en particular de la Resolución 1373, de 28 de septiembre de 2001, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y, a nivel regional y subregional, de la Convención Interamericana contra el Terrorismo, de 3 de junio de 2002, y del Compromiso de Lima, de 17 de junio de 2002. Se deben cerrar todos los espacios que permitan la financiación, el movimiento y la actuación de las organizaciones terroristas, a través de una cooperación internacional sin demoras y sin obstáculos.<sup>4</sup>

Igualmente, la política de seguridad democrática se convierte en un escenario para que Colombia exija, en virtud de las manifestaciones de seguridad, la acción de los demás países del hemisferio y del mundo entero, en la lucha contra el narcotráfico, basándose en consideraciones estratégicas de transformación y anticipación frente a amenazas simbióticas:

El Consejo de Seguridad] observa con preocupación la conexión estrecha que existe entre el terrorismo internacional y la delincuencia transnacional organizada, las drogas ilícitas, el blanqueo de dinero, el tráfico ilícito de armas y la circulación ilícita de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros materiales potencialmente letales, y a ese respecto pone de relieve la necesidad de promover la coordinación de las iniciativas en los planos nacional, subregional, regional e internacional, para reforzar la respuesta internacional a este reto y amenaza graves a la seguridad internacional.<sup>5</sup>

A su vez, en el ámbito fronterizo, la política de seguridad democrática tiene como objetivo el sostenimiento de la paz mediante la capacidad disuasiva y la protección de fronteras, al tiempo que solicita del escenario internacional un alto grado de cooperación:

La cooperación y la solidaridad entre los países es una condición necesaria para la seguridad de todos. Se requieren acciones simultáneas contra todos los eslabones de la cadena criminal. El Gobierno Nacional buscará en primer lugar un reforzamiento de la cooperación regional, con el fin de: 1) Crear un frente unido, a través de mecanismos de cooperación que faciliten la realización de operaciones coordinadas de las fuerzas de seguridad de los respectivos países y el control los tránsitos de armas, explosivos, narcóticos, precursores químicos y personas. 2) Fortalecer el intercambio de inteligencia e información financiera, para monitorear, identificar y neutralizar las actividades de organizaciones armadas ilegales.<sup>6</sup>

En consecuencia, el Estado convirtió a la PSD, desde sus inicios, en un instrumento para fortalecer las comisiones bilaterales fronterizas, cumplir con los propósitos de seguridad de la CAN, reforzar el compromiso en el TIAR y la Junta Interamericana de Defensa, vencer al terrorismo y el narcotráfico en todas sus etapas, aplicar la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad y colaborar con los esfuerzos de INTERPOL.<sup>7</sup>

En cuanto al manejo de la diplomacia, la política de seguridad democrática pretendía, desde su instrumentalización temprana, establecer una agenda de diplomacia pública en la cual se fortalecía la presencia de Colombia en los foros internacionales y se llevaba a los demás países la preocupación y las reales explicaciones del conflicto irregular en Colombia, para encontrar apoyo y compromiso en la lucha contra sus causas:

El Gobierno Nacional, a través de su servicio exterior y de sus agregados militares y de policía, emprenderá un ejercicio de diplomacia pública para explicar el carácter particular de los problemas de Colombia dentro del contexto latinoamericano.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup>*Política de Defensa y Seguridad Democrática*, op.cit., Carta del presidente de la República.p. 21. disponible en [http://www.mindefensa.gov.co/dayTemplates/images/seguridad\\_democratica.pdf](http://www.mindefensa.gov.co/dayTemplates/images/seguridad_democratica.pdf)

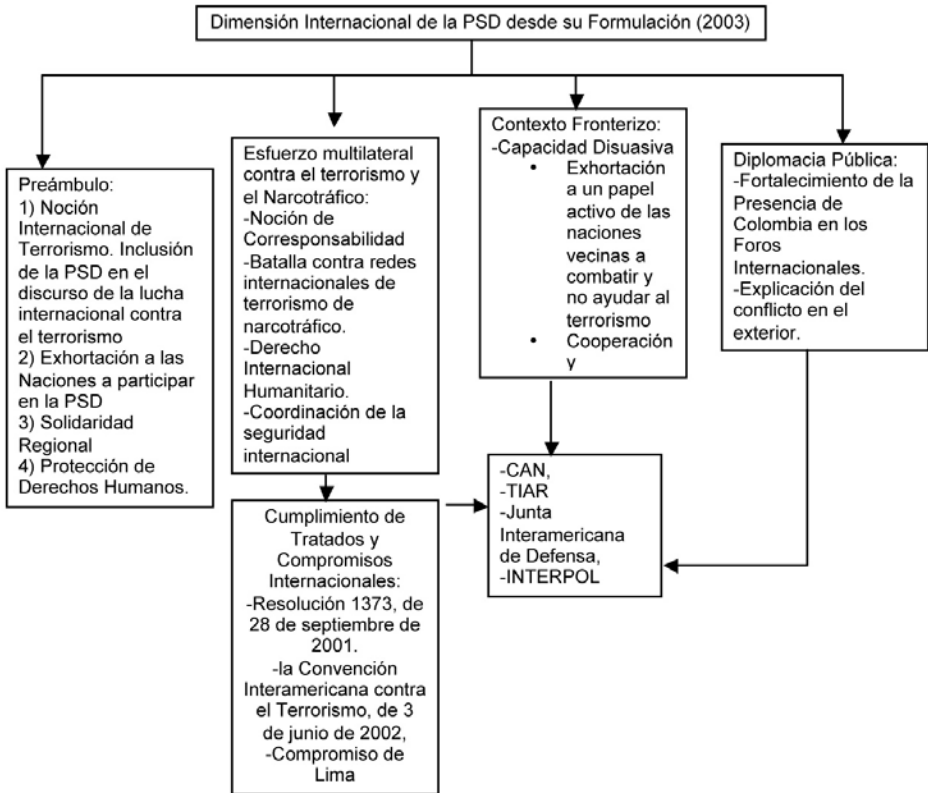
<sup>5</sup>Ibidem.

<sup>6</sup>*Política de Defensa y Seguridad Democrática* , op.cit.,p. 62. disponible en [http://www.mindefensa.gov.co/dayTemplates/images/seguridad\\_democratica.pdf](http://www.mindefensa.gov.co/dayTemplates/images/seguridad_democratica.pdf)

<sup>7</sup>Comparar con *Política de Defensa y Seguridad Democrática* p.63.

<sup>8</sup>*Política de Defensa y Seguridad Democrática*. p.65. .





**La PSD como transformadora del perfil exterior de Colombia y protagonista del sistema internacional: Episodios de posicionamiento**

Examinada la esencia internacional de la seguridad democrática, resulta importante para dimensionar su impacto fuera del país, analizar los más importantes episodios en los cuales la política y su ejercicio fueron protagonistas en el sistema internacional.

Como introducción, es interesante resaltar un episodio discursivo en 2008, durante la Primera Conferencia Internacional sobre Radicalización y Violencia Política, en Londres, donde el Vicepresidente Francisco Santos Calderón anunció ante la comunidad internacional que *“Nadie puede olvidar que estamos enfrentando la amenaza terrorista más poderosa, mejor financiada y más experimentada de todo el hemisferio occidental”*. El foro fue una de las repetidas oportunidades en las cuales la seguridad democrática salió al escenario internacional a exhortar a los países a colaborar en la lucha contra las FARC y a insertarla en las dinámicas internacionales de seguridad, a tal punto que en esa oportunidad se equiparó conceptualmente a las FARC con Al-Qaeda, generándose así un concepto estratégico de interesante aceptación mediática.<sup>9</sup>

<sup>9</sup>18 de enero de 2008 “Las FARC son tan terroristas como Al Qaeda”: Vicepresidente Santos en <http://www2.ntn24.com/content/farc-son-tan-terroristas-al-qaeda-vicepresidente-santos>

<sup>10</sup><http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/marzo/04/09042008.html>, Washington, 4 marzo de 2008. Intervención del Embajador de Colombia ante la Organización de Estados Americanos (OEA), Camilo Ospina.

Ese mismo año, con la operación especial 'Fénix' que dio de baja en Ecuador al segundo comandante de las FARC, Raúl Reyes, y con la operación 'Jaque', para la liberación de varios rehenes de alta consideración política, la PSD llegaba al máximo nivel de reconocimiento en el escenario internacional, principalmente por haberse sometido a debate hemisférico en diferentes escenarios y circunstancias.

Tras el episodio de Reyes, se llega a uno de los momentos más abarcadores de la PSD en el ámbito internacional, cuando el entonces Embajador de Colombia ante la OEA, Camilo Ospina, en un discurso en defensa de Colombia por sus acciones, contextualizó la política y explicó las circunstancias del ataque, además de poner de presente la aparente complacencia y falta de acción de los gobiernos ecuatoriano y venezolano ante la presencia de guerrilleros en su territorio:

Colombia no tiene tradición ni lenguaje belicista. No hemos desplazado tropas a nuestras fronteras. Frente a nuestras naciones hermanas, frente a sus pueblos y frente a sus instituciones nuestra única vocación es la de estrechar vínculos de amistad y cooperación. Frente a los terroristas que amenazan nuestra seguridad interior y la de nuestros vecinos, hemos desplegado todos nuestros esfuerzos en ejercicio del deber constitucional de garantizar seguridad y protección a nuestros compatriotas.<sup>10</sup>

En aquel momento, el embajador al revelar los hechos buscó esclarecer las circunstancias que motivaron el ataque y el acceso a territorio ecuatoriano, pero también demostró el carácter permanente del campamento, poniendo en tela de juicio la colaboración de los países vecinos en la consecución de un auténtico clima de seguridad compartida:

Es cierto, y así Colombia lo ha reconocido, que el terrorista Raúl Reyes murió en territorio ecuatoriano, a 1.800 metros de la línea fronteriza con Colombia. El campamento en que permanecía era por su infraestructura de carácter permanente. Por el contrario, no es cierto que los aviones colombianos hayan incursionado en territorio ecuatoriano. Se disparó desde el norte, desde territorio colombiano, a una distancia aproximada entre tres y cinco millas dentro de la frontera de Colombia. De haber incursionado en territorio ecuatoriano, el radar militar de ese país, situado en Lago Agrio, lo hubiese detectado. No es un argumento válido decir que los aviones colombianos han podido incursionar a baja altura para no ser detectados, puesto que para lanzar bombas necesariamente tendrían que haber subido de altura y por lo tanto, ser detectados por el radar en mención.

Es cierto que helicópteros colombianos con personal militar ingresaron a territorio ecuatoriano para registrar el campamento terrorista, razón por la cual el Gobierno colombiano ha pedido disculpas públicas al Gobierno del Ecuador y lo hace de nuevo en el día de hoy.

En desarrollo de ese registro, se detectaron los cadáveres de Raúl Reyes y de 16 terroristas más, así como amplia documentación personal y cuatro computadores de Reyes. El gobierno de Colombia cuenta con información precisa que le permite aseverar, sin temor a equívocos, que el campamento hallado en territorio ecuatoriano no era un lugar de tránsito, sino, por el contrario, un campamento permanente.<sup>11</sup>

Este episodio, tal vez el más relevante a nivel internacional para el desarrollo de la PSD, fue también oportunidad para que, a través de los computadores incautados a la guerrilla, se alimentara la ya antes supuesta colaboración entre los gobiernos de la Alianza Bolivariana y los grupos terroristas que actúan en Colombia, de tal modo que se recurrió a lo expresado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, exigiendo cooperación y colaboración internacional en la lucha antiterrorista y el cumplimiento de los compromisos internacionales:

---

<sup>10</sup>Intervención del Embajador de Colombia, op.cit.

<sup>11</sup>Ibidem

<sup>12</sup><http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/marzo/07/06072008.html>, Marzo 07, intervención del presidente Álvaro Uribe Vélez ante la Cumbre del Grupo de Río.

Colombia desea apelar especialmente a la Resolución 1373 de 2001 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La humanidad de honrar los preceptos en ella contenidos, en el sentido de denegar refugio a quienes financian, planifican o cometen actos de terrorismo e impedir que quienes financian, planifican, facilitan o cometen actos de terrorismo utilicen sus territorios respectivos para esos fines, en contra de otros estados o de sus ciudadanos.

Permitir que grupos terroristas tengan campamentos en la frontera de un país vecino y que desde ellos se planeen y ejecuten actos terroristas es en sí un acto criminal y una clara violación a los tratados internacionales sobre la lucha contra el terrorismo, al igual que al principio de respeto a la soberanía de los Estados, entre otras obligaciones internacionales<sup>12</sup>.

El mismo reclamo a los gobiernos vecinos y a la comunidad internacional se daría de nuevo en la Cumbre del Grupo de Río, otro episodio de tensión entre Colombia y sus vecinos y uno de los mayores momentos de exposición internacional de la política de seguridad democrática, cuando el presidente Uribe exigió colaboración real y pidió no brindar apoyo a terroristas, apelando al argumento de que *“no basta que simplemente se ignore el problema terrorista de Colombia, y en resoluciones nos den palmaditas en el hombro diciéndonos: sentimos mucho sus muertos”*.<sup>13</sup>

Meses después, en julio del año 2008, tuvo lugar la ya citada operación Jaque y con ella, los reconocimientos más destacados por parte de la comunidad internacional a la PSD. Tras el exitoso operativo que logró de manera súbita y sin violencia la liberación de 15 secuestrados, entre ellos la ex candidata presidencial Ingrid Betancourt, no se dió a esperar por ejemplo, el apoyo más claro de la OEA a la seguridad democrática desde sus inicios en 2003:

“OPERACIÓN DE RESCATE EN COLOMBIA DE UN GRUPO DE PERSONAS SECUESTRADAS POR LAS FARC (Aprobada en sesión celebrada el 8 de julio de 2008)  
EL CONSEJO PERMANENTE DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, DECLARA:

Su felicitación al pueblo y al Gobierno de Colombia, por la exitosa operación de rescate que, respetando plenamente los derechos humanos, condujo a la libertad de 12 ciudadanos colombianos y 3 ciudadanos de Estados Unidos de América que se encontraban secuestrados por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), la mayoría de ellos por más de 10 años.

Que el secuestro es un crimen atroz y urge a las FARC y a todos los grupos al margen de la ley en Colombia a la liberación inmediata y sin condiciones, sanos y salvos, de todas las personas que mantienen secuestradas, exhortando a las FARC a renunciar a la violencia y a establecer un diálogo con las autoridades colombianas.

Su respaldo a los esfuerzos del Estado colombiano para el logro definitivo de la paz y la seguridad de ese país, esfuerzos que deberán realizarse con pleno respeto de los derechos humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional”.<sup>14</sup>

## **La reivindicación ante las críticas y el apoyo en Europa**

Paralelamente, la Política de seguridad democrática se haría visible en Europa, con una embestida en contra de las redes de soporte a las FARC. Tras el impulso y legitimación brindado por la operación Jaque y la muerte de Reyes, la situación en Europa fue más favorable para concretar esfuerzos que, en efecto, fueron más allá de la inclusión, en 2002, de las FARC en la lista de terroristas internacionales, tal como se registraba en la prensa del Viejo Mundo:

La detención de la española Remedios García Albert es el arranque de una ofensiva diplomática y policial del Gobierno colombiano contra las redes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en Europa. En el punto de mira están una docena de miembros del grupo armado en siete países europeos. Se trata de integrantes de la llamada Comisión Internacional (Cominter), que desarrollan tareas de propaganda y de apoyo logístico y financiero.

Al frente de esta comisión estaba Raúl Reyes, número dos de las FARC, muerto el pasado marzo en un bombardeo contra su campamento en Ecuador. Los ordenadores incautados al jefe guerrillero abrieron a las autoridades colombianas los secretos mejor guardados de las FARC, entre ellos unas redes internacionales que sorprendieron a los expertos de inteligencia. Si las complicidades de la guerrilla en Venezuela, Ecuador o Nicaragua tenían difícil solución, Europa, en cambio, era un terreno más fértil para la cooperación, después de que la UE incluyera a las FARC en la lista de organizaciones terroristas, en junio de 2002.

“A pesar de ello, nos encontrábamos con mucha renuencia a actuar”, explica desde Bogotá Sergio Jaramillo, viceministro de Defensa. “Los ordenadores de Reyes han ayudado mucho, porque han dejado claro el mapa”.

Tampoco Colombia estaba en las mejores condiciones para pedir ayuda. El secuestro de la franco-colombiana Ingrid Betancourt tenía maniatado al presidente, Álvaro Uribe. Cualquier ofensiva en suelo europeo se hubiera topado con la resistencia de Francia, que presionaba para que no se hiciera nada que pudiera poner en riesgo la vida de la rehén. El espectacular rescate de la ex candidata presidencial y de otros 14 secuestrados, el pasado 2 de julio, dejó a Uribe las manos libres para exigir la cooperación europea.

Suecia, Dinamarca, Alemania, España, Italia, Bélgica y, sobre todo, Suiza han recibido la solicitud de colaboración de las autoridades colombianas. España ha dado el primer paso. “La detención de Remedios García Albert es muy importante”, comenta una fuente de los servicios secretos colombianos. “Por lo pronto, se les cierran espacios en España. Además, su captura envía el mensaje de que colaborar con las FARC tiene un costo. Y sobre todo, es la primera vez que la información de los portátiles de Reyes fundamenta una acción judicial”. Esos miles de correos electrónicos, cuya autenticidad certificó la Interpol, constituyen pruebas.<sup>15</sup>

Los resultados durante en los inicios del segundo semestre de 2008 posicionaron a la PSD como un programa exitoso y eficaz y como un ejemplo de seguridad comprehensiva y cooperación policial, tal como lo destacó EUROPOL:

El embajador de Colombia en Países Bajos, Francisco José Lloreda realizó una visita protocolaria al director de Europol, Max-Peter Ratzel, quien destacó el trabajo desarrollado por la Oficina de Enlace de la Policía Nacional en esa organización, en la lucha contra el crimen organizado a nivel internacional y resaltó el profesionalismo de la Policía colombiana, el cual ha permitido dar importantes golpes a la delincuencia en Europa. Ratzel manifestó que esa labor es siempre puesta como ejemplo para otros países que desean estrechar su relación con la entidad.<sup>16</sup>

Posteriormente, Dinamarca demostraría su apoyo a la lucha antiterrorista colombiana y a lo convenido en virtud de las exhortaciones hechas en el marco de la seguridad democrática, al acusar a un grupo de ciudadanos daneses de ofrecer soporte al terrorismo por el apoyo económico que les brindaron a las FARC:

La Audiencia Regional del Este de Dinamarca condenó ayer a seis daneses a penas de entre 60 días y seis meses de cárcel por intentar apoyar económicamente a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y al Frente Popular para la Liberación de Palestina (FPLP) mediante la venta de camisetas. A diferencia de una sentencia anterior de primera instancia de diciembre de 2006, que absolvía a los acusados, los magistrados de la audiencia consideraron en este veredicto que las FARC y el FPLP son organizaciones terroristas.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup><http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/dec38.asp> CONSEJO PERMANENTE OEA: Resolución: CP/DEC. 38 (1656/08) OPERACIÓN DE RESCATE EN COLOMBIA DE UN GRUPO DE PERSONAS SECUESTRADAS POR LAS FARC (Aprobada en sesión celebrada el 8 de julio de 2008)

En ese sentido, el presidente Uribe llevaría la PSD a la 63 sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a fin de convocar el apoyo de la comunidad internacional en la lucha contra el terrorismo, destacando también la necesidad de consolidar los esfuerzos:

Hay resultados intangibles de la seguridad democrática: los ciudadanos creen más en el Estado, buscan en él su protección y se supera la indiferencia de unos y la inclinación de muchos de resolver sus riesgos por sus propios medios; hemos recuperado el monopolio de las armas del Estado y de la Justicia Oficial; los ciudadanos han perdido el miedo a denunciar, a testimoniar y a cooperar con las Fuerzas Armadas y con la Justicia; y las víctimas han dejado atrás el temor, hoy aparecen a reclamar sus derechos.<sup>18</sup>

El apoyo de la comunidad internacional expresado por la Secretaría General de Naciones Unidas, se vería ejemplificado al año siguiente, cuando el propio secretario General, la OEA y el G-24, condenaron a las FARC por la masacre de 24 miembros de la etnia Awa, exigiendo una vez más la liberación de secuestrados y el cese de hostilidades.<sup>19</sup>

### **El repotenciado papel de los Estados Unidos**

Los refuerzos por parte del más claro aliado de Colombia en su lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, los Estados Unidos, se manifestarían a lo largo de la ejecución de la Política de seguridad democrática a través de una cooperación constante que evolucionó de la lucha fragmentada contra las drogas, a un esquema integrador de la amenaza y del uso que hacen las organizaciones armadas ilegales de su condición asimétrica.

Además de darle continuidad a las tareas emprendidas por Washington y Bogotá desde el 2001, el gobierno Demócrata de Barack Obama coordinó al máximo los esfuerzos con el presidente Uribe y se llegó así al acuerdo para compartir el uso de 7 bases militares en territorio Colombiano, una decisión que robusteció la capacidad disuasiva colombiana en aras de limitar el acceso de sus adversarios a núcleos sensibles de la realidad interna tanto en lo político como en lo económico.

En lo que podría considerarse como el costo de asumir el clásico dilema de seguridad, esta decisión fortaleció el vínculo con los Estados Unidos, al tiempo que deterioró las relaciones con Venezuela, relaciones que se mantenían en periodos de tensión y distensión desde la captura del encargado de asuntos externos de la guerrilla, Rodrigo Granda, en 2004 (una de las primeras manifestaciones de orden internacional de la ejecución efectiva de la Política de seguridad democrática).

En efecto, el Comandante General de las Fuerzas Militares, Gral. Freddy Padilla de León, en una reunión militar en Cartagena, en presencia de nueve países del hemisferio, explicaba:

Es en este contexto de respeto por la autodeterminación de los pueblos, de soberanías inviolables, de respeto por los acuerdos internacionales, de agresiones globales como el terrorismo y el narcotráfico, que Colombia busca fortalecer una cooperación respetuosa y moderna con el pueblo y el Gobierno de los Estados Unidos; en donde solo los terroristas y narcotraficantes deben temer. Estamos convencidos que en la medida que seamos exitosos en esta noble lucha en Colombia, contra este flagelo universal, se contribuiría positivamente a la tranquilidad regional<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup> “El conflicto colombiano Uribe apunta a la red europea de las FARC”: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Uribe/apunta/red/europea/FARC/elpepint/20080730elpepint\\_1/Tes?print=1](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Uribe/apunta/red/europea/FARC/elpepint/20080730elpepint_1/Tes?print=1) *El País*. (España) 30 de Julio de 2008.

<sup>16</sup> Destacado en la pagina web de la Embajada de la Republica de Colombia en los Países Bajos: <http://www.colombiaemb.nl/> La Haya, 15 sep. 2008

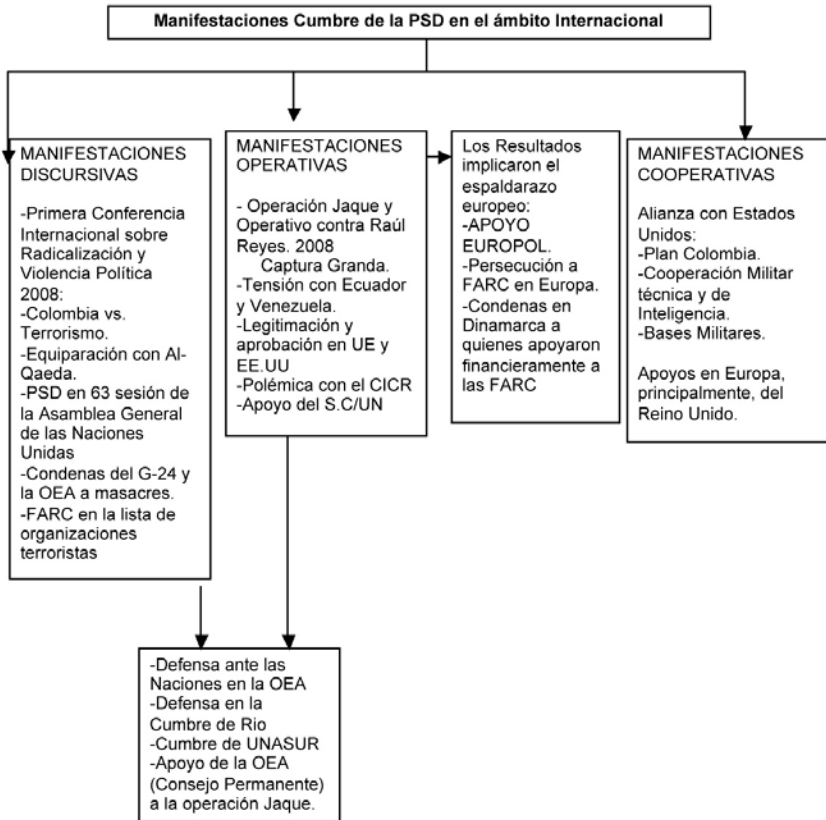
<sup>17</sup> [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Peñas/carcel/daneses/acusados/financiar/FARC/elpepint/20080919elpepint\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Peñas/carcel/daneses/acusados/financiar/FARC/elpepint/20080919elpepint_1/Tes) Peñas de cárcel a seis daneses acusados de financiar a las FARC. *El País*. España.

<sup>18</sup> <http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/septiembre/24/17242008.html>, Intervención del Presidente Álvaro Uribe Vélez ante la versión 63 de la Asamblea General de la ONU

Esta decisión llevó la PSD a los foros internacionales una vez más, en esta oportunidad a la Cumbre de UNASUR, en Bariloche, que le dio carácter de tratamiento urgente al tema de las bases compartidas con los Estados Unidos, y donde se cuestionó no solo el acuerdo, sino la estabilidad y la seguridad de la región, en razón de los alcances del conflicto colombiano y la política de seguridad.

Después de justificaciones de índole soberano y de la exhortación a la lucha contra el terrorismo en virtud del principio de corresponsabilidad, esencial dentro de la PSD, además de la constante reflexión acerca de la cooperación de gobiernos vecinos, la política salió dignamente del lente crítico de los gobiernos de la región, y así lo registró la prensa internacional:

Álvaro Uribe defendió el acuerdo alcanzado entre Colombia y Estados Unidos. Aseguró que Unasur debe trabajar en “la exclusión no retórica sino eficaz de todos los grupos violentos”. Uribe denunció que EEUU es de los pocos países que realmente ofrece a Colombia una cooperación “práctica y eficaz” más allá de la retórica. Reclamó a los países desarrollados, consumidores de droga, que combatan el tráfico de estupefacientes. Uribe apeló al concepto de corresponsabilidad (“todos tenemos culpa en el aumento del consumo de droga en América del Sur”) y pidió la ilegalización del consumo de droga, prohibir la dosis personal.<sup>21</sup>



<sup>19</sup>Comparar con: <http://www.colombiaemb.nl/> Seguridad Democrática.

<sup>20</sup> “Estados Unidos utilizará en total siete bases militares en Colombia”, *Semana*, 29 de Agosto de 2009, <http://www.semana.com/noticias-seguridad/estados-unidos-utilizara-total-siete-bases-militares-colombia/127031.aspx>

## **Conclusiones: La política de seguridad como eje de la política exterior colombiana**

### **Conclusiones generales**

El análisis documental y periodístico, junto con el estudio de la esencia de la formulación de la política, permite concluir que la política de seguridad democrática en su interior tiene una concepción internacional, que exige cooperación y corresponsabilidad en la lucha contra un enemigo común, el terrorismo, al que adiciona el elemento del narcotráfico como un germen que ataca a la comunidad internacional en su conjunto.

Esta percepción originaria de la política como un esfuerzo situado en un contexto internacional, permitiría dar sustento a posteriores defensas discursivas que durante los momentos álgidos de la aplicación de la política, la llevaron a cuestionamientos en foros internacionales.

El discurso originario de corresponsabilidad, no solo está presente en la PSD sino que ha sido uno de los adalides de la política exterior de Colombia en su interlocución con los gobiernos vecinos con los cuales la situación no ha sido menos que crítica. Gracias a su inclusión en la PSD como principio, ha sido posible, como nunca antes, exigir a algunos gobiernos colindantes una colaboración activa, ejercicio de exigencia que aunque no ha sido correspondido, ha permitido legitimar la lucha de Colombia y evitar su encasillamiento como un Estado fallido, para llevarlo a ser visto por la comunidad internacional como un Estado que a pesar de las dificultades planteadas por el enemigo interno y de los pocos apoyos ofrecidos por los países fronterizos, ha logrado enfrentar a los violentos y aventajarlos al punto del acorralamiento.

El planteamiento inicial de la PSD en su ámbito internacional, al haberse elaborado con categorías propias del sistema de Naciones Unidas y del derecho internacional humanitario, pero de una manera que no colocara a Colombia en una posición difícil respecto a la existencia o no de un 'conflicto armado interno', permitió una interacción más fácil de los Estados del sistema internacional con el gobierno colombiano, flanqueando las dificultades que la cooperación en temas de seguridad y defensa puede presentar, brindando, además, legitimidad internacional al proceso gracias al reconocimiento del DIH y la inscripción en las dinámicas de seguridad común.

En relación con los episodios estudiados, resulta importante destacar que sin importar la circunstancia, favorable o desfavorable respecto a la aceptación de la PSD en el exterior, en aquellos casos más sensibles ella salió adelante a la crítica y gracias a su discurso articulado y vinculado de las otras naciones, evitó que se condenara a Colombia por hechos que algunas naciones encontraron en su momento como reprochables, tales como el bombardeo al campamento guerrillero en territorio ecuatoriano y, por el contrario, logró, en un excelente ejercicio de democracia pública, focalizar la discusión en la permisividad de los gobiernos vecinos.

Si bien el periodo protagónico de la PSD ante la comunidad internacional inició con críticas muy ácidas, y su exposición a diferentes visiones la consideraban temeraria, la PSD terminó con particulares elogios en la comunidad internacional, por sus resultados, incluso en territorio extranjero, y logró alinear efectivamente a Europa con los esfuerzos de Colombia.

Adicionalmente, es posible notar cómo la Política de seguridad democrática ha sido protagonista del escenario internacional en temas de seguridad, migración, narcotráfico y terrorismo, no solo en América, sino en Europa y que, a pesar de manifestaciones coyunturales que podrían resultar difíciles de manejar por su contexto -como la aplicación del derecho a la legítima defensa ampliada-, ella ha logrado, a pesar de las críticas, legitimarse en el exterior como legítima, efectiva y necesaria, al tiempo que ha impulsado la cooperación de la comunidad internacional de manera activa y voluntaria,

---

<sup>21</sup> "Cumbre Unasur: Uribe asegura que bases de EE.UU no atentan contra terceros países." *Infolatam*, Bariloche, 28 de agosto de 2009. [http://www.infolatam.com/entrada/cumbre\\_unasur\\_uribe\\_asegura\\_que\\_bases\\_de-15735.html](http://www.infolatam.com/entrada/cumbre_unasur_uribe_asegura_que_bases_de-15735.html)



aunque con las graves excepciones de los países vecinos pertenecientes a la Alianza Bolivariana que se han estrellado con el rigor y la ausencia de tolerancia de la PSD contra el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado.

## **Conclusiones específicas**

### ***Logros***

Aunque en sus orígenes no fue concebida en función de su impacto en el plano internacional, resulta innegable que la PSD ha tenido un efecto positivo para la promoción y realización de los intereses de Colombia en el escenario internacional. Dentro de estos logros cabe señalar:

a) Al transformar positivamente la situación de seguridad interna, ha sentado las bases para el desarrollo de una nueva agenda exterior, y mejorado en términos generales la percepción internacional de la realidad colombiana (v.gr. estimulando la “confianza inversionista”).

b) Ha permitido sentar las bases de una relación especial y estratégica con los Estados Unidos. Esa relación especial y estratégica, gestada alrededor de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, deberá profundizarse e intensificarse en el terreno económico, cultural y humanitario.

c) Ha disminuido el riesgo de intervención internacional en el país, por vía de las organizaciones internacionales como la ONU (Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los derechos humanos), recuperando un margen de maniobra más amplio para la gestión de asuntos críticos.

d) Ha generado aprendizajes (en el terreno de los operadores de seguridad —en particular las Fuerzas Militares— y de justicia), que pueden convertirse en recursos de poder blando que el país podría proyectar internacionalmente en el futuro (v.gr. con su participación en misiones internacionales de paz).

### ***Debilidades***

No obstante, existe también la otra cara de la moneda. La implementación de la PSD ha generado algunas debilidades para el país, con un peso específico igualmente significativo en su capacidad para promover y realizar sus intereses en el plano internacional:

a) La excesiva securitización de la agenda interna ha impedido elaborar una política exterior más amplia en su agenda, que sigue dominada por la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

b) La relación estratégica especial con los Estados Unidos, y la preferencia por la interlocución con Washington, han limitado la nómina de interlocutores del país en el foro internacional.

c) Algunas desviaciones aisladas en la ejecución de la PSD han redundado negativamente en el deterioro de la imagen del país ante la comunidad internacional en temas altamente sensibles, por ejemplo en materia de derechos humanos (v.gr. por el escándalo de las interceptaciones telefónicas ilegales y de las ejecuciones extrajudiciales).

d) Algunos éxitos de la PSD (operativos como ‘Fénix’, estratégicos como el debilitamiento de las FARC) han generado nuevas problemáticas, asociadas principalmente con las tensiones binacionales (con Venezuela, Ecuador y Nicaragua), y la vulnerabilidad de las zonas fronterizas.



## *Desafíos*

De cara a los próximos cuatro años, y con un gobierno distinto al de Álvaro Uribe, se supone que la PSD tendrá continuidad garantizada en aspectos esenciales, con lo cual, se perfilan como básicos los siguientes desafíos en el plano internacional:

a) Hacer los esfuerzos necesarios para que, sin afectar el dispositivo contrainsurgente interno, el país optimice su capacidad disuasiva externa, frente a la belicosidad de Caracas, por ejemplo.

b) Desarrollar una agresiva política de regulación, contención y represión para evitar un nuevo deterioro de la imagen del país en el tema de derechos humanos que podría volver a abrir riesgos de intervención relacionados con la universalización de la justicia.

c) Implementar una estrategia de “diplomacia pública” orientada a contrarrestar proactivamente la “diplomacia paralela” de las FARC, mediante una diversificación de la interlocución con otros actores internacionales no estatales.

d) Desarrollar una intensa campaña diplomática internacional a nivel de los foros multilaterales para validar los logros y el futuro de la PSD, uno de cuyos objetivos fundamentales será, sin duda alguna, la recuperación de la confianza y la normalización, tanto como sea posible, de las relaciones con los vecinos — sin claudicar en los derechos fundamentales de Colombia a defender sus instituciones y su población.



# New Regionalism and Leadership in Brazilian Security and Defense Policy

Juliana Bertazzo

## ABSTRACT

Brazil advanced the proposal for the South American Defense Council shortly before the summit that created UNASUR. It was approved a few months later on the occasion of another summit. The Defense Council is unprecedented in the region and challenges member states to design foreign policy together. Considering the history of security and defense arrangements in the hemisphere, Brazilian leadership in security and defense matters is an interesting new move towards regionalism. Besides the Council, during the Lula da Silva administration there have also been some other attempts at governance-building in and outside the region under Brazilian leadership. Since the theme of leadership is recurrent, especially since the military rule in Brazil, is there old wine in new bottles? *Why Brazil? Why now?*—these are the main research questions of this work, which also analyzes institution design and functions. Both the distinction and the connection between defense and security are explored together with an examination of both leadership and regionalism in Brazilian foreign policy and its recent move towards institution-building to deal with security and defense matters multilaterally. The paper suggests that whether the Council will be more inclined to deal with issues inside or outside the region is a key factor for the prospects of its effectiveness and endurance.

## *Introduction*

South America is part of a nuclear weapon free zone and one of the most demilitarized regions in the world. This situation has been reinforced by a long embargo that the United States (US) had on advanced weaponry sales to Latin America imposed by former president Jimmy Carter (Diamint 1998). However, this region is rapidly rebuilding its arsenal since former President Bill Clinton lifted the ban, especially since the civil war in Colombia was included into the framework of the “War on Terror” led by former President George W. Bush.

Following these changes, the Organization of American States (OAS) has been not only increasingly devoted to security matters, but also to new initiatives that have been brought about in the sub-regional level for the creation of agencies primarily concerned with security and defense matters.

In a world where there is an enormous gap in military power between one superpower and the rest, is there room for a regional power to develop a security and defense policy and organize its neighbors in an independent fashion? The relations between the US and the European Union (EU) suggest that this is a difficult but not impossible task. This work looks into the security architecture of the hemisphere and offers an analysis of the possibilities for the recently created South American Defense Council (SDC), particularly those advanced by Brazil, a country that has recently shown a will for leadership in security and defense matters.

By looking at the traditional world map, especially the Robinson projection, it is easy to see that Brazil is equivalent in area to half of South America. What is much less readily clear is that Brazil is larger than the continental US (without Hawaii and Alaska, the latter being the largest of the fifty states in that country). Claiming that Brazil had the potential for becoming a great power, the military rule (1964-1985) started a few projects that would consequently push Brazil into the position of a regional, perhaps global leader. The country was, however, unable to fulfill this promise until a new wave of regionalism emerged in international politics around the late eighties and the early nineties (Ethier 1998).

The end of the Cold War removed the East-West tension from the top of the agenda and regional problems could thus gain more relevance for countries in the Americas, as they had been previously busy fighting communism within their own borders. The nineties saw a new move in defense and security matters with the establishment of regular meetings of defense ministers across the hemisphere and the reactivation of the OAS through the Summits of the Americas. The first of the summits took place in Miami after almost thirty years and was the first-ever event of this kind to have a majority of democratically elected leaders.

Later, OAS members created agencies devoted to security and incorporated the oldest military organization in the hemisphere—the Inter American Defense Board (best known for its Spanish acronym, JID). At the same time, sub-regional integration was going deeper in the political arena, even though the economic integration in place provided a not yet stable basis for further developments. In 2008, the Union of South American Nations (UNASUR) emerged from a previous meeting of South American leaders already with the project of a defense coordination agency in mind, which was soon thereafter agreed upon.

This time, Brazil was behind the idea and actively campaigned for the establishment of the SDC even before UNASUR was made official (Ruiz Caro 2008). What role is this institution to play? Why is Brazil leading this initiative? Why is it doing so now? Taking into account the prior long-held opposition to such arrangements by Brazil, this study focuses on this watershed in Brazilian foreign and security policy, and analyzes the existing security architecture of the hemisphere vis-à-vis the Brazilian proposal for the SDC.

The bulk of the research work presented here is divided into three main parts. First, I shall look at the history of the security arrangements in the Americas. The OAS is identified as the reason why Brazil would not commit to other arrangements up until the SDC was established. The proposal of a mechanism to coordinate defense in what is supposed to be an integration effort is certainly new in South America. However absent in the sub regional level, a more encompassing arrangement, the OAS, has been dealing with security issues in the Americas for over sixty years now. Its history and role will be analyzed later.

Then, the article will focus on the Brazilian proposal and the institutional design of the SDC, problematizing a few open ends. Whether that Council will work as an alliance or as an organization can affect its goals and endurance. In case the Council develops an institutional dimension, it may look inwards and work on local issues or it may look outwards and deal with international security. States in the region certainly have an interest in projecting power under a United Nations (UN) mandate in the international arena: Uruguay is among the top ten and Brazil among the top twenty largest troop contributing countries to UN peace missions. In the case that the SDC becomes concerned with coordinating such military peace efforts, it would follow the current concepts of European and Atlantic security arrangements, which lead expeditionary operations in diverse areas of the world.

Finally, because the Council is a Brazilian proposal, I shall focus on the Brazilian leadership in the region, and determine why Brazil is behind that effort, as well as why this proposal is being pushed forward now. Also, I shall analyze the topic of Brazilian leadership in security and defense matters and how they could potentially change hemispheric relations.

### **A Few Theoretical Considerations**

Liberal thought in International Relations (IR) will seek the sources of peace either in the international relations themselves, or in internal regimes. Less war-prone relations will be included in international trade and have the form of a republic. (For instance: Moravcsik 1997).

On the other hand, according to traditional realist IR theory, peace can be achieved or maintained through two distinct arrangements: one is normative limitations (such as Law, Morality and Public Opinion) and the other is a self-adjusting mechanism of competing units, the balance of power. The balance of power approach, based on capabilities, is considered superior to normative limitations (Morgenthau 1973, p.24).

The English School, on the contrary, will find some limitation of aggression in norms, and its approach is based on the existence of an international society (Bull 1997).

In further developments, there are theories on how institutions can be limitations to war. International organizations are part of regimes, which may help actors in making international relations more predictable or at least creating punishment and benefits for the behavior of actors (Keohane and Nye 1989).

A point of some convergence in the latest security theories is that in order to replace conflict with cooperation, the security dilemma must be overcome (Bellamy 2004).

How can one increase the level of trust among actors less than inclined to exchange sensitive information about issues regarded as classified? There one will find the role of institutions, be they mere alliances or sophisticated organizations, either among states alone or involving other actors.

States establish alliances so as to avoid unduly binding commitments in their foreign affairs. Unlike organizations, alliances are generally looser arrangements, which always keep possibilities open for today's friend to become tomorrow's foe. As an *ad hoc* arrangement, an alliance tends to dissolve whenever a shared perception of a threat or a limited goal ceases to exist.

Putting together a security organization, on the other hand, requires a long-term agreement around common rules and shared principles for guiding behavior of actors. While the decision to join such an arrangement generally yields several benefits, it is also true that it poses more restraints to their policy-making than the participation in an alliance would. An organization often has its own headquarters, staff and delegations, and even when serving a single purpose, should develop a network of agencies that will help it fulfill its mission. In other words, it is an arrangement both more difficult to put together and to tear apart.

### **Security Arrangements in History**

In recent history, the occurrence of a major conflict has driven states to create organizations charged with the burden of keeping peace among peoples. The League of Nations, emerging after World War I, was not merely Wilson's brainchild but the concrete product of several foregoing ideas. Although the League has failed in its practical task to eliminate war, it served as a model for the ensuing organization of the post-World War II era. Universalism prevailed over regionalism and the UN became a global organization that would start not from scratch but rather from a stock of "lessons learned".

However, the Cold War much too soon made the Security Council ineffective and actually turned it into a stage where the expected great power dialogue gave way to head-on confrontation. A tragic outcome of this situation is that the UN Security Council was practically frozen while the Cold War pressed on. Ultimately, the UN survived a war it was clearly not fit to fight, with hardly any institutional changes.

Thus, during the Cold War, instead of the UN, two regional security organizations played a major role, each headed by one of the two superpowers. The North Atlantic Treaty Organization (NATO) placed Western Europe under the nuclear and conventional military umbrella of the US. Analogously,

the Soviet Union gathered Eastern Europe and the Balkans under its protection. The United States and the Soviet Union then reached further to place their colors all over the world and defend their corresponding areas of influence.

The United States, in particular, extended its institutions along with influence. Between 1945 and 1949, driven by fear of a communist expansion, the US signed a series of treaties that potentially forced it to give an amount of consideration to the security of other 42 nations in its own security policy-making (MacCloskey 1967).

Should that number not sound impressive enough, the proportion is certainly appalling: considering that in 1949 only 57 states were members of the UN, the US was then formally bound to no less than 70 percent of them by force of a security treaty.

Some of these treaties materialized in organizations, of which two well-known examples of failures are the South East Asia Treaty Organization (SEATO) and The Central Treaty Organization (CENTO). Although NATO was used as a frame, these organizations were quite distinct from their mold. For instance, SEATO did not involve collective security commitments (Walt 1988)<sup>1</sup>.

With regard to CENTO, the US was not even a member, albeit a supporter. It was the United Kingdom who took on the role of superpower pillar for the Middle East, but changes in internal regimes soon broke it apart. Both organizations were short-lived and disbanded before the early eighties.

The OAS, on the contrary, still exists, but unlike the two organizations previously mentioned, it finds its origins in a time of peace, much earlier in history than the Cold War.

### **Background on Security Arrangements in the Region**

The OAS headquarters, located in Washington between the State Department and the White House, was originally built for an organization that preceded it. Created in 1890, the International Union of American Republics started as a series of conferences sponsored by the US and a Commercial Bureau that two decades later gave way to the Pan-American Union (PAU), the first organization to gather all states in the continent, in 1910 (Vivian 1974, p.555).

The ideal of a regional organization that would unite the Americas, however, started with Simon Bolívar's proposal of a Confederation in the Panama Congress of 1826<sup>2</sup>. For southern countries newly independent at that time, security was a top priority. In order to avoid any attempt at restoring the foreign rule of the former colonies, Latin Americans needed a consensual mechanism for solving disputes and a military alliance devoted to keep continental unity (Wickham 1935, 103-104).

The presence of the United States in that organization was still controversial, but its economic interests in Latin America were certainly less than appealing to the rest of its neighbors. The US and Latin America were at odds when integration issues were at the table, but eventually the US decided to make a case for investing in north-south relations in the hemisphere.

---

<sup>1</sup>The United States tried, in vain, to mobilize SEATO members to join it in the Vietnam War. See: Gleason, Gregory & Shaihtudinov, Marat E. "Collective Security and Non-State Actors in Eurasia." *International Studies Perspectives*, 2005(6): 275.

<sup>2</sup>Only four heads of state out of the six that actually made it to the convention in Panama signed the "Treaty of Union, League and Perpetual Confederation". For a detailed account of the Panama Congress: Aguirre, Indalecio Lievano. (1968) "El Congreso de Panamá: Bolívarismo y monroísmo". *Desarrollo Económico* 8(30/31), Latin America Series 4 (Jul. - Dec., 1968), pp. 193-241. And also Reinhold, Frances L. (1938) "New Research on the First Pan-American Congress Held at Panama in 1826." *The Hispanic American Historical Review* 18(3):342-363. Interestingly, although that Congress was a flop, its centennial was celebrated in tribute to Simon Bolívar. See: Collings, Harry T. (1926) "The Congress of Bolívar." *The Hispanic American Historical Review* 6(4):194-198.

It took some American states quite long to ratify the convention that created PAU, which was not permanent for several years. The hassle was mainly over proper democratization within the institution. Latin Americans ultimately had it their way: The US secretary of State was no longer to be declared chairman *ex officio* of the Governing Board and this position was thereafter to be filled by ballot (Casey 1933, pp. 450-452).

Aware of the residual prominent US presence at the administrative level of PAU, in the ratifying Convention that would make it permanent, Latin American States made it clear that “neither the Pan-American Union nor the Governing Board [its executive organ] shall exercise functions of a political character.”<sup>3</sup>

Latin Americans did not, however, leave their security issues unaddressed. During hemispheric conferences held between 1902 and 1936, several treaties on themes such as compulsory arbitration of conflicts, non-aggression, conciliation, good-offices and mediation were ratified by a number of states, yet fell short of the total number of members to PAU (Atkins 1977, p. 313-315).

Out of the several specialized agencies created before the end of World War II in the hemisphere, two concerned security matters. One was an *ad hoc* forum, the Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs, which was to consider emergency security situations, such as the war in Europe.<sup>4</sup> It met sixteen times in its first thirty-six years of history, from 1939 to 1975. The other was IABD, a permanent body devoted to defense coordination, created in 1942. The IABD is composed of a Secretariat, a Council of Delegates and the Inter-American Defense Council.

## Security Architecture in the Americas

### Cold War Arrangements

In 1945 a considerable system for cooperation was already in place in the continent: thirty permanent regional governmental agencies, seventeen official bilateral governmental agencies, and over thirty semi-official or private agencies, regional or bilateral, of diverse scope (Inter-American, Caribbean, Latin-American, or South-American) (Masters 1945, p. 713).<sup>5</sup>

Most of these agencies were contained in the Inter-American System in 1945, a group of institutions instrumental for the maintenance of peace and security and welfare of peoples of the Americas (Pan American Union 1945).

As opposed to the League of Nations, an integrated organization, Masters states that

“The Inter American System consists, rather, of 1) a body of rules, principles and modes of action which are expressed in numerous declarations, resolutions, agreements and conventions adopted by the American governments, and 2) a variety of common agencies created piecemeal in response to specific needs, the principal one being the Pan-American Union.” (p. 714)

Without naming it so, Ruth Masters defines the Inter-American System in 1945 very much in the same way Krasner defines a regime in 1982, except for the crucial last part “around which actor expectations converge in a given issue area”. However, Masters could not have said that of the Inter-American System, where most of the rules were disregarded by most of the actors as common practice (Krasner 1982, p.185).

---

<sup>3</sup>According to Article VI of the Convention of the Pan-American Union and the following resolution. See: Dreier, John C. (1963) “The Council of the OAS: Performance and Potential”, *Journal of Inter-American Studies* 5(3): 298

<sup>4</sup>For instance, as a result of the meeting of 1939 ministers declared the neutrality of the continent during World War II. See: Masters (1945:728 and following).

<sup>5</sup>Here, Masters adds in a note that nearly a dozen such agencies were created in wartime and for war purposes.

The document of the Pan-American Union produced in the Inter-American Conference on Problems of War and Peace held in Mexico City shortly before the end of World War II was later known as the *Act of Chapultepec*. It paved the way for changes to the Inter-American System that would increase interagency cooperation within the system and between it and the UN, and laid the foundation for the world organization that was about to rise. The OAS then swiftly took over from PAU, making it one of its bodies and conveniently fitting itself in the Inter-American System.

The *Act of Chapultepec* also made provisions for a future collective security system. In 1947, the US signed what would be the first of many regional security arrangements with its Latin American counterparts in Rio de Janeiro. The Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance, or Rio Treaty, commits the US and its Latin American counterparts in the region to collectively defend themselves against aggression to any of them. What goes unstated there is that aggression can be internal or external, and the former rather than the latter has been most common in the early days of the Cold War. More particularly, in its first thirty years, the treaty was applied with some frequency because of threats to peace in the hemisphere. None of them, however, involved external aggression, and all disputes were located in the Caribbean (Atkins 1977, p. 331).

The Rio Treaty established sanctions, but these were agreed upon on an *ad hoc* basis. The OAS was used for peace operations, because that treaty failed to provide for any level of force coordination or interoperability. However, neither did the OAS. Even though its charter contains provisions on collective security, it only goes so far as to mention peaceful means of dispute resolution (organization of American States 1948). On one occasion alone, the OAS established a peace operation, in the Dominican Republic. Still, it happened after US action and with US forces seven times larger in number than the total of all Latin American troops.

Both the Rio Treaty and the OAS were then widely disregarded whenever the US embarked on unilateral (military or not) intervention in Latin America, which was quite often during the Cold War. Notwithstanding, the US had a Cold War policy of “trying the OAS first,” in keeping with article 52 of the UN Charter, but at the same time completely disregarding the following article, which brings an important caveat: enforcement actions are forbidden unless authorized by the UN Security Council. (Claude 1964, p. 6-17)

Although the US initially opposed having regional agencies working before the UN in case of regional crises, given the ensuing US anti-communist policy, even the thought of having the Soviet Union consider issues such as a revolutionary Cuba was clearly out of the question for the US. The Cuban “Bay of Pigs” counterrevolution is perhaps more famous, yet the reaction to the coup d’état in the Dominican Republic remains the most significant example to date of unfettered US intervention in Latin America. On top of that, it was backed by an instrumental OAS, dragged into the conflict only to play a sorry role in the final act. According to Jerome Slater, “(...) the US has attempted to influence the OAS to play one of three roles – that of a collective security system, of an anti-Communist alliance, or even on occasion of an anti-dictatorial alliance.” (1967, p.5).

### **Post Cold War Arrangements**

Among the most impressive phenomena of the post-Cold War era was the impressive rise in the number of institutions beyond the state. A study shows that in the early nineties there were roughly two regional intergovernmental organizations for each organization with one universal organization founded after 1945 (Bennett 1991).

After the Cold War there was new hope among Latin Americans that the OAS could for once be a meaningful organization in hemispheric affairs. As soon as 1991, OAS member states gathered in Santiago, Chile, and saw in the “new world order” a window of opportunity for establishing new parameters for a renewed Inter-American system. They were hopeful that they would “start over”



in the matter of US-Latin American relations to address security concerns other than communism.

A special commission within OAS was created to manage hemispheric security one year later and became a permanent body in 1995. The Commission on Hemispheric Security (CHS) had the difficult task of finding common ground amongst several new threats in an expanded concept of security, well beyond the military or political realms, which would fit the Americas from North to South. The first Conference on Hemispheric Security, however, did not happen until 2003. In comparison, before that there had already been three meetings of the Summit of the Americas and five meetings of the Defense Ministerial of the Americas. The first of such ministerial took place on the initiative of William Perry, then US Secretary of Defense, which noticed that the First Summit of the Americas did not address security issues.

The most significant achievement of CHS, however, is the multi-dimensional concept of security, which basically brings to the top of the agenda issues not traditionally addressed as security concerns, such as poverty, trafficking in drugs, natural and man-made disasters, and environmental degradation, for example. Although they were called “new threats” they are anything but new in the hemisphere. Not even terrorism, which was already in the agenda in the first summit of the Americas in 1994, was considered “new” because of problems in Argentina with bombings of Jewish institutions.

What is new about these threats is that they were then *securitized* (Buzan 1991; Buzan et. al. 1998). This move has had important effects over Colombia, for instance, under the auspices of *Plan Colombia*. The government of Colombia picked two distinct problems—trafficking in drugs and paramilitary insurgency—combined them into a single one, and conveniently labeled it *terrorism*. With a little help from friends from Washington, Colombia militarized its police, and moved it to the barracks alongside its armed forces in the local version of the fight against terrorism.

For all Latin American countries which have been under military rule, part of the democratizing process involves building a strict distinction between military and police roles. There is even a particular caveat that the military should not get involved in internal affairs in Argentina, for instance.

After the 9/11 attacks, however, the US changed priorities and moved security and democracy back to the top of the hemispheric agenda. This change once again did not promote unity in OAS, since the need to engage in the fight against terrorism does not resonate uniformly with Latin Americans. As a consequence, several limited regional integration processes became increasingly overarching so as to promote an independent political interface for smaller groups of countries. Many states have, however, called for a faster process of integration, Chile for instance (Bachelet 2008).

In conclusion, one could say that while the OAS does not seem to be merely an instrument of US policy after the Cold War, it is still ill-equipped to deal with security issues in the hemisphere. Even after the incorporation of the IABD into the OAS, this body was given advisory, but no operational capabilities with regard to security and defense.

Thus, in matters of security, one can say defense integration and interoperability as experienced in NATO or the EU is not yet available in the Inter-American System. Still, Brazil has always opposed a NATO-style military alliance with the US (Miyamoto 2004; 1985), in keeping with the long attachment to sovereignty and independence and aware of US unilateral policies in the region.

In the next section we shall see the changes that cause Brazil to propose a military arrangement for South America (with a five-year time lag before other Latin American countries can join it) and what the nature of this proposal is.

## The Brazilian Proposal – SDC

After the Cuban Missile Crises there was widespread fear of a nuclear war taking place in the Americas. Motivated by that fear, Latin America and the Caribbean decided to commit as a region to a treaty for prohibition of nuclear weapons, known as the *Treaty of Tlatelolco*. It not only prohibits nuclear weapons in Latin America but also binds all recognized nuclear powers in a perennial commitment not to use nuclear weapons against Latin America by declaring it a zone of peace under UN authority.

In addition, South America has been much less war prone than the Caribbean. The only current UN peacekeeping operation in the hemisphere is located in the Caribbean and all past UN operations in the Americas involved Caribbean countries, applications such as the Rio Treaty, for example (mentioned earlier in this text). That is not to say that South American countries have no disagreements, but that most of them are minor border disputes (Rudzit 2003).

As Grabendorff pointed out, “(...); conditions here have always led to conflict situations between the various countries, but specific historical factors have kept these conflicts from erupting to the same extent they have in other regions of the Third World.” (1982, p.267)

The latest major conflict in the region was the Malvinas/Falklands War between Argentina and the United Kingdom in 1982, which did not involve any coalition. The latest minor conflict, between Ecuador and Colombia in 2008, involved Colombia’s army temporarily crossing the border to fight Colombian guerrilla groups hiding in Ecuadorian ground. This was part of a Colombian conflict with guerrilla groups which fit into the category of civil war, where there is two-sided sustained violence between the state and a domestic political actor, and which results in more than 1,000 war-related deaths per year. It is actually listed as one of the fifteen longest ongoing civil wars in the world (Hironaka 2005, p.3; p. 27).

This domestic conflict has been the motive officially given by the President of Colombia for opposing an immediate adhesion to the Council of Defense during the signing of the Charter of UNASUR. He was alone in that position, but effectively did have a role in the final decision to keep the Council out of the Charter. However, on the same occasion he signed in for a seat in the working group that was commissioned by UNASUR to study the Brazilian proposal for the Council and reach an interstate agreement. The Council shall be created officially in early 2009 (Folha de S. Paulo, 2008).

In the UNASUR treaty, therefore, the Council of defense was absent, unlike the Energy Council of South America (*Consejo Energético de Suramérica*), which had been created earlier, in a 2007 meeting in Venezuela. Security issues ranked markedly low in the Charter, below all other specific objectives, and are absent in wording of the general objectives (South American Union of Nations 2008).

The SDC was only created when leaders met again in Brazil, and under the main idea that by coordinating defense and security, they would build confidence and prevent situations like the Colombian crossing of the Ecuadorian border to hunt down guerrilla fighters. Even before its formal institution, the SDC acted by mediating the internal uprising in Bolivia against President Morales, an action for which he was repeatedly thankful.

As per declarations of the Brazilian Minister of Defense, the Council will perform the following functions, divided between inward and outward objectives<sup>6</sup> as seen in Table 1:

---

<sup>6</sup>Please refer to the categories explained on page 5.

**Table 1:**  
**Objectives and Related Area of Concern for the CSD of UNASUR**

<b>Objective</b>	<b>Area</b>
Integrating defense industries	Inward
Establishing force exchange in educational programs	Inward
Integrating force training	Inward & Outward
Coordinating governmental policies for regional defense	Inward & Outward
Creating a shared perception of strategic-military concerns	Inward & Outward
Focusing on the issues of the three main areas within the region: the Amazon, the Andes and the Bay of River “la Plata”	Inward & Outward
Creating a single voice for the region in other multilateral fora	Outward
Coordinating force contributions to UN peace operations	Outward

*Source: Declarations of the Brazilian Defense Minister to the press.*

As we can see from the information in the Table, the Council has inward and outward objectives aimed at both the regional and global levels. This research will go on to later examine the implications of such missions, as part of the scope of this institution and other aspects of the Council (membership, centralization, control and flexibility) with regard to institution design theory (Koremenos et al. 2001). For now in this text there is a short comparison of the models ascribed for the Council: either a NATO-like alliance or an EU-like organization.

### **SDC - An organization or an alliance?**

Alliances can assume several forms, comprise distinct interests, result in different benefits, and form either at peace or at wartime. Most realists assume that alliances maximize the security of state, and not necessarily their power, precisely because they are not conceived as permanent arrangements. Alliances are not considered stable arrangements for two main reasons: first, because they restrict the freedom of an actor to pursue its interests, and second, because a current ally is always a potential enemy in the long run.

Amidst the most influential alliance theories, collective action theory and balance of power theory generally stand out in the literature. In the general balance of power theory, a powerful state is opposed by an alliance of lesser powers, united in order to effectively balance its power in the international arena and prevent a global empire.

However, Stephen Walt noticed exceptions to the traditional balance of power theory and developed a theory that substitutes ‘power’ for ‘threat’. According to his theory, power is only one of the many sources of threat states could be faced with. The degree to which a state threatens the other is the product of its aggregate power, geographic vicinity, offensive capability, and aggressiveness of intentions.<sup>7</sup> Changes to the balance of threat, and not only power, could account for alliance formation with or against another state (Walt 1998).

Collective Action Theory has a model where besides the idea that actors unite to balance a hegemonic power, there is also a possibility that weaker states might simply unite with a hegemon. By doing so, such states decide not to pay the potential costs of the balance of power and simply

---

<sup>7</sup>Alternatively, a state could also actively enhance the threats posed by neighbors. Failure to control parts of its own territory or to contain a domestic conflict within its own borders may cause a state to alter the regional balance of threat. I would like to thank the anonymous reviewer for pointing that out to me.

'free-ride' or 'bandwagon' by allying with a major power. The impossibility of excluding a member from the benefits of an alliance would make it a kind of collective good (Olson & Zeckhauser 1966).

Among the several critics to the Olson-Zeckhauser model just described, Goldstein claims alliances formed from small states around a major power could still be easily broken, since states are embedded in an anarchical environment that allows for their behavior to sharply deviate from the one anticipated by Collective Good Theory. He argues that security is a collective good that necessarily fails the test of impossible exclusion (Goldstein 1995, p. 41).

Alliance Theory focuses on the analysis of the formation and dynamics of this arrangement, a central phenomenon of international relations, but generally fails to explain its persistence. An alliance is bound to dissolve as soon as the threat that motivated its creation is extinct. Regimes on the other hand, are a much broader relationship of which an organization is part, generally encompassing several issues and operating at diverse levels. Such a relationship is based on both explicit and implicit norms and patterns of behavior, towards which expectations converge.

As opposed to the constraints to their sovereignty, states find the main benefit of regimes to be the reduction of insecurity, insofar as the regime increases costs related to non-compliant behavior. As for a main constraint, the publicity of information and collective decisions could tend to level the differences between more and less powerful states.

Although the media tends to portray UNASUR as a Southern equivalent of NATO, with Brazil probably in the role of the superpower, all members (perhaps with the occasional exception of Venezuela) have dismissed those claims. The media has called SDC both an alliance and an organization, interchangeably.

The purpose of an alliance is to summon lesser powers that have a common enemy in order to counter any growth in the power of that enemy, and as *ad hoc* arrangements, they tend to dissolve quickly when a common threat no longer persists. An organization, on the other hand, will last much longer for it is generally connected with a regime, and performs functions such as executing mandates or merely facilitating cooperation between actors who are generally seeking broader goals.

South American nations often refer to UNASUR as an organization inspired by the EU and indeed a parallel can be drawn between the current security architecture in America and in Europe since the EU membership is not overlapping with that of NATO. Together with the unilateral policy of the US, that factor is a source of increasing tension between NATO, an arrangement including the US and the European Security and Defense Policy (ESDP).

Other than a mere addition to the European pillar of the Atlantic Alliance, the ESDP, active after 1999, can be otherwise seen as an autonomous expression of the EU in security and defense matters. Although for its first operations the EU relied on very close coordination with NATO, to the point that it borrowed NATO capabilities, since 2003 the EU is able to deploy armed forces without using NATO assets. This independence in terms of military capabilities, which includes out-of-area operations, has generated a number of questions for debate. For instance, the EU parliament has recently passed a resolution on the role of NATO within the security architecture of the EU, in which one of the items pledges member states to set aside among their national military capabilities a portion to be exclusively dedicated to the EU, allegedly with a view to avoid duplicated efforts (European Union 2009, article 32). By creating the SDC, which is analyzed in this work, UNASUR has been accused of causing a similar rift with regard to the OAS.

Although both organizations have dismissed such a claim, does the new security architecture in the Americas now bear some resemblance to that of Europe? If the SDC does not deal with the security issues covered by the OAS, there would be no duplicated efforts, so to speak. While the new

organization has not yet found its place in the security architecture of the Americas and its mission is still unclear, given that the U.S. has been issued no invitation to take part in UNASUR, a similar scenario of tension may unfold.

In addition, the media has repeatedly called the proposed Defense Council a “Security Council”. A clear distinction between security and defense must be established if the South American Defense Council is to follow its designation to the letter. While security concerns the identification of threats and the establishment of a policy for countering those threats, defense would concern the means to achieve security, for instance, the protection offered by the military organization.

The fact that NATO works both as an alliance and as an organization should not blind us to the fact that they are distinct arrangements. Could the Defense Council of UNASUR assume a NATO-like structure? Without any prospect for US membership, Brazil would assume the role of security provider, a role it has only now been willing to take on. However, the current situation in South America is nothing like post-war Europe, and Brazil is neither in a position to, nor willing to deploy permanently abroad by building bases in neighboring countries in order to assume a NATO-like military structure. Brazil is far too big and borders 10 out of the 12 South American nations, therefore allowing regional hegemony (if ever concrete), to be achieved through an alternate way (Burgess 2008).

One alternate possibility for that would be the creation of a security community, a concept originally formulated by Richard Van Wagenen (1952) and further developed through empirical research in the North Atlantic area by Karl Deutsch (1957). This concept implies that states (through their political *elites* as well as their peoples in general) are engaged in cooperation and hold no expectations of war amongst themselves in the short or long run (Rosenau 1961). Should conflict arise, it will be dealt with using no violence.

Security communities can be of two types, amalgamated or pluralistic, and will lead to some form of integration, i.e. with or without institutions, respectively (Deutsch, 1968). However, this process can be sometimes reversed and institution-building might precede the consolidation of a security community. This seems to be the case for the Association of South East Asian Nations (ASEAN) where there is a high level of military expenditure with low economic integration and bilateral tensions (Acharya, 1993).

An expert observer identified a “loosely coupled, if still imperfect” security community emerging in MERCOSUR, especially between Brazil and Argentina in the late 1990s (Hurrell 1998: 260). Created over a decade later, do UNASUR and its SDC stand the test? The general conditions for a security community to develop are: 1) compatibility of values; 2) responsiveness to each other’s needs; and 3) predictability of policy goals by political elites. Moreover, specific conditions regarding security are: 1) the threat or use of force must be absent within the community, which 2) must not have an arms race or any competitive military build-up, and finally 3) must have well-established peaceful means of solving disputes among members.

One could say that South American nations are already located in one of least militarized zones in the world, and however comparatively large, their defense spending remains low with regard to the rest of the world. Within the region, the SDC as a tool for shared information and transparency in military spending could help maintain that state of affairs.

A political juncture combining several leaders of the “new left” has sped up institution-building and the creation of UNASUR itself, but regarding the more general aspects of a security community, states can be said to have been seeking integration for a couple of decades now. However, one could not go as far as to say that policy goals of political elites are predictable and compatible all around the region and challenges to integration still linger (Diamint & Tedesco 2009:164-167).

As institution-building seems to move ahead of security-community formation, one spots the reluctance on the part of the right-wing government of Colombia to sign in the SDC while readily agreeing to provide the US military with access to domestic bases (Chipman and Smith 2009). Another example is the opposition from the president of Uruguay, which prevented UNASUR from electing an Argentine secretary-general, in the end causing the office of secretary-general to remain vacant.

In spite of these issues, UNASUR proved to be responsive to the needs of Bolivia when the country was undergoing an acute domestic political crisis in 2008, and performed a timely non-violent intervention which is no small feat in any way for a multilateral organization of its kind. The SDC is undoubtedly a mechanism intended for building mutual trust and increasing cooperation in a very sensitive issue-area but it still seems that meeting the general conditions poses more of a challenge than the specific security conditions of security-community building in South America.

### **Brazil and the Change from Invisible to Visible Leadership in South America**

Protected by the nuclear umbrella of the US during the Cold War, and considerably less threatened by its might than Mexico or the Caribbean countries, Brazil never developed nuclear weapons of its own but rather built up nuclear power plants, a move that raised tension among its allies and neighbors, especially Argentina.

For years, one of Brazil's main security concerns had been just across the border. The second largest state in South America was not regarded as an ally, but rather looked upon with suspicion. The arms race between Brazil and Argentina could potentially evolve into war and so the military was prepared for it. Unlike the European powers, however, the two great countries of South America did not fight opposite sides in war since the nineteenth century.

By taking an active part in the proposal for the *Tlatelolco Treaty*, which created the first nuclear weapon free zone in the world, Brazil was fighting for peaceful use of nuclear power through multilateralism, therefore assuming a different posture from the great powers of the time and its own role as the natural foremost regional player. Brazil and Argentina eventually overcame differences, and relations even evolved to cooperation in the nuclear area (Sotomayor 2004).

However, Brazil did not lead nor take part in any regional initiatives for security or defense integration other than the Rio Treaty and the OAS (Hurrel 1983:188). Brazil actually opposed them, especially in the South Atlantic Area, and later lead the initiative of the UN approved South Atlantic Peace and Cooperation Zone, in a clear attempt to avert any militarization that could disrupt its main route of commerce.

Trade was the only area where Brazilian leadership was felt for a long time. It not only had incomparable economic might on its side but also the largest companies to provide public and consumer goods to all other South American neighbors. It has built up hegemony by establishing itself as the preferential trader with all major countries in the subcontinent by means of an imperfect Free Trade Agreement (named Common Market of the South, or MERCOSUR) still to evolve to an economic and political union in the shape of the European Union. That is the idea behind UNASUR.

So far with MERCOSUR, Brazil has managed to liberalize movements of goods and people by lifting tariffs and passport checks. Four countries identified as the Southern Cone now have a passport that brings the name of the bloc before the individual country. With UNASUR, Brazil has moved beyond what it already had in MERCOSUR, and reached the topic of defense integration.

First, Brazil had to come up with its own idea of security and reorganize its structure of defense accordingly, a task not achieved until 1996. A Ministry of Defense was resisted by the hard-line



military as a foreign imposition since the first democratically elected civilian administration, but eventually came about during the second term of the Cardoso administration (1999-2002). Cardoso also started, in 2000, the periodical Meeting of South American Presidents. UNASUR, an institution in the making, emerged from the South American Community of Nations (CSN, in the Spanish acronym) created in 2004 in Cusco, during the III Meeting of South American Presidents.

In Brazil, a short draft of a white paper for security and defense policy came out a bit earlier, in 1996, but was considered too general. It was updated later in 2005, already in the first term of the Lula da Silva administration. In a major move that set him apart from his predecessors in the civilian rule of Brazil, Lula da Silva resumed the long lost tradition of planning and implementing state policy in Brazil with a project that had its goal set for 2007, 2015 and 2022.

Part of the recommendations in that project regarded security and defense policy, defined as one of the 50 strategic themes for Brazil. While reaffirming a will for peace in international relations and renouncing conquest war, this document stated the need to modernize military capabilities and strengthen the domestic arms industry so that Brazil would be ready to face future challenges “either alone or as part of a defense arrangement with its neighbors” (Brasil 2005). The most active role Brazil played in the establishment of both UNASUR and CSD is a fine indication that this plan had been followed through.

Both Cardoso and Lula took important steps to extend the influence of Brazil not only within South America, but also beyond. In the framework of the South-South Dialogue, Cardoso established partnerships and contacts with African nations, but in a distinct movement, Lula da Silva invested in a strategy for the whole of Africa. South Africa was, together with India, engaged at a different level, in the IBSA forum (a trilateral organization which unites the three countries which are widely considered key leading states in the large group of underdeveloped countries). The Lula da Silva government played a pivotal role in creating the IBSA forum in 2003 and also in reactivating the meetings of the South Atlantic Peace and Cooperation Zone. After a long halt since 1998 the latest ministerial meeting took place in 2007 and another is scheduled to take place in 2009. None of these initiatives, however, has so far encompassed security and defense matters, unlike the BRIC grouping which, after five years existing only in the literature, took the form of a forum in 2006 with annual meetings. The agenda has grown to include a number of issue areas, and the second meeting to include a security working group is to take place in 2010, in Brazil.

### ***Conclusions and Recommendations***

The rise of several left-leaning leaders in South America has created a shared sense of anti-Americanism and desire for independent policies in the last few years (Cameron, 2009). The most outspoken proponents of the security and defense arrangement in South America have been President Chavez of Venezuela and Mr. Nelson Jobim, the Defense Minister of Brazil. Venezuela in particular favored the idea of an anti-US alliance, of which the left-leaning Bolivarian Alternative for the Americas was a sketch, while Brazil makes no ideological claims. A particular interest Brazil may have as a leading aircraft and small firearms producer may be simply to boost its regional exports.

Dealing with security problems within the OAS, however revamped it may be now, may still mean going by Washington's rules under a strict agenda shaped by US interests that has either given more attention to topics such as terrorism, not a major concern to most other American countries or in the case of Colombia, converted their civil war into a “War on Terror”. This has more often than not been met by the bulk of the hemisphere with clear disinterest in the OAS.

The divide between US policies and priorities and Southern American concerns has grown larger. However, the presence of a world *hegemon* in the regional level is always to be considered a problem for regional integration, especially in sensitive matters such as security and defense, as shown by

the history of OAS. The SDC, as a new institution, is at the center of a great deal of controversy and every detail regarding its design and activities will determine the prospects of its success.

UNASUR thus could represent a watershed and is already the outcome of a bold move towards independence in security affairs. A fine example of that occurred when Condoleeza Rice asked the Brazilian Defense Minister what role the US could play in the South American Defense Council and was met with a simple answer: “None” (Garcez, 2008).

Recent changes in Brazilian foreign and security policies show why Brazil has made such a bold move and why this proposal is innovative, in comparison with previous proposals for security arrangements in the region.

A few issues must then be made quite clear. First, however portrayed as a forum for coordination of defense ministers, the SDC ought to have something different from the arrangements already in place within OAS, especially the hemispheric meeting of defense ministers, other than membership. The Center for Strategic Studies, created during the latest meeting of the SDC, could be that “plus” countries would seek when “forum-shopping” within international security and defense institutions.

Second, the robust record of participation in UN peacekeeping held by South American states does not automatically translate into capability and political will for autonomous expeditionary operations. Two important facts explain why this is unlikely: South American countries are poor (none of them is among the top financing countries for UN peace operations) and have long been attached to nonintervention as a principle in their foreign policy. This principle is in their every international document and in most national constitutions.

Therefore, South American nations are bound to engage individually in operations organized by the UN Department of Peacekeeping, for instance as they have consistently been doing in Haiti with operation MINUSTAH, rather than deploying their own joint operations either *in or out-of-area*. In spite of increased coordination in the CSD or mechanisms such as national centers of training for peace operations, it seems unlikely that South American nations will develop the level of military integration required for autonomous joint operations such as the ones conducted by NATO or the EU, regional organizations that have recently assumed control of UN-mandated operations.

Surrounded by small neighbors, Brazil is definitely in a great position to be a regional *hegemon*. Moreover, the leadership from Brasilia does not go against the shared ideas and values in Latin America, and may be even in line with what South American nations want, an advantage Brazil is willing to use now that the priorities have been set in the domestic arena and the international environment is mostly favorable for new emerging powers to rise.

While the presence of a security community in South America may still be subject to debate, already UNASUR, instead of the OAS, was the institution of choice for the management and resolution of the latest crises in South America.

---

<sup>8</sup>The training centers in Argentina (CAECOPAZ) and Chile (CECOPAC) are open to applications from officers from other countries in the region.

<sup>9</sup>This started when NATO took over operational control of a UN-mandated operation in Afghanistan in 2003. The UN later authorized NATO and the EU to perform naval anti-piracy operations off the coast of Somalia in 2008.



# Bibliography

- Acharya, Amitav. (1993) "A New Regional Order in Southeast Asia: ASEAN in the Post-Cold War Era." Adelphi Paper 279. London: International Institute for Strategic Studies.
- Aguirre, Indalecio L. (1968) "El Congreso de Panamá: Bolívarismo y monroísmo." *Desarrollo Económico* 8(30/31): 193-241.
- Atkins, George P. (1977) *Latin America in the International Political System*. New York: Free Press.
- Bachelet, Michelle. (2008) "Chile and Latin America: The Challenges of the 21st Century." *Harvard International Review* (Summer), 18-21.
- Bennett, Alvin LeRoy. (1991) *International Organizations: principles and issues*. 5th ed.. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Brazil. (2005) *Projeto Brasil 3 Tempos: 50 Temas Estratégicos*. Brasília: Presidência da República, Núcleo de Assuntos Estratégicos.
- Burges, Sean. (2008) "Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War." *International Relations* 22(1): 65-84.
- Buzan, Barry. (1991) *People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2nd ed. New York: Harvester.
- Buzan, Barry; Waeber, Ole & De Wilde, Jaap. (1998) *Security: a new framework for analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Cameron, Maxwell. (2009) "Latin America's Left Turns: beyond good and bad." *Third World Quarterly* 30(2): 331-348.
- Casey, Clifford B. (1933) "The Creation and Development of the Pan American Union." *The Hispanic American Historical Review* 13(4): 437-456.
- Chipman, John & Smith, James L. (2009) "South America: Framing Regional Security." *Survival* 51(6): 77-104.
- Collings, Harry T. (1926) "The Congress of Bolívar." *The Hispanic American Historical Review* 6(4): 194-198.
- Deutsch, Karl W., et al. (1957) *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Deutsch, Karl W., (1968) *The Analysis of International Relations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Diamint, Rut. (1998) "Latin American Security: Contradictions in US Policy." *Disarmament Diplomacy* 23. London: The Acronym Institute.
- Diamint, Rut & Tedesco, Laura. (2009) "The State, the Military and the Citizen: New Security Challenges in Latin America." In Millet, Richard; Holmes, Jennifer S. & Pérez, Orlando J. (eds.) *Latin American democracy: Emerging reality or endangered species?* New York: Routledge, 158-170.
- Dreier, John C. (1963) "The Council of the OAS: Performance and Potential." *Journal of Inter-American Studies* 5(3): 297-312.
- Ethier, Wilfred J. (1998) "Regionalism in a Multilateral World." *The Journal of Political Economy* 106(6): 1214-1245.
- European Union; Parliament. *Résolution du Parlement européen du 19 février 2009 sur le rôle de l'OTAN dans l'architecture de sécurité de l'UE*. Brussels: European Parliament, 2009. Available online: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0076+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>> Retrieved 27 February 2009.
- Garcez, Bruno. (2008) "Brasil quer conselho de defesa sul-americano até fim do ano, diz Jobim." *BBC Brasil*. Washington. 21 March. Available online: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/080321\\_jobimconselhodefesabg.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/080321_jobimconselhodefesabg.shtml)> Retrieved 02 February 2009.
- Gleason, Gregory & Shaihtudinov, Marat E. (2005) "Collective Security and Non-State Actors in Eurasia." *International Studies Perspectives* 6 (2): 274-284
- Goldstein, Avery. (1995) "Discounting the Free Ride: alliances and security in the postwar world." *International Organization* 49(1): 39-71.
- Grabendorff, Wolf. (1982) Interstate Conflict Behavior and Regional Potential for Conflict in Latin America. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 24(3): 267-294.
- Hironaka, Ann. (2005) *Neverending Wars: The International Community, Weak States, and the Perpetuation of Civil War*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hurrell, Andrew. (1983) "The Politics of South Atlantic Security" *International Affairs* 59(2): 179-193.
- Hurrell, Andrew. (1998) "An Emerging Security Community in South America", in Adler, Emanuel & Barnett, Michael N. (eds.) *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 228-264.
- Keohane, Robert & Nye, Joseph. (1989) *Power and Interdependence*. 2nd ed., New York: Harper Collins Publishers.

- Krasner, Stephen D. (1982) "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," *International Organization* 36(2): 185-205.
- MacCloskey, Monro. (1967) *Pacts for peace: UN, NATO, SEATO, CENTO and OAS*. Rev. ed., New York: Richards Rosen Press.
- Masters, Ruth. D. (1945) "International Agencies in the Western Hemisphere." *The American Journal of International Law* 39(4): 713-735.
- Miyamoto, Shiguenoli. (1985) "O Brasil e O Pacto do Atlantico Sul," *Revista de Cultura Vozes* 79(4): 20-30.
- Miyamoto, Shiguenoli. (2004) *Ciclo de debates sobre a atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança*. Brasília: Ministério da Defesa.
- Moravcsik, Andrew. (1997) "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics." *International Organization* 51(4): 513-553.
- Nye, Joseph S. Jr. (1987) *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*. Lanham/NewYork/ London: University Press of America.
- Olson, Mancur & Zeckhauser, Richard. (1966) "An Economic Theory of Alliances." *Review of Economics and Statistics* 48, 266-279.
- Organization of American States. (2000) "*Reunião Especial da Comissão de Segurança Hemisférica. Os Novos Enfoques Sobre A Segurança Hemisférica*," Washington, D.C.: OAS.
- Pan American Union. (1945) *Final Act of the Inter-American Conference on Problems of War and Peace, Mexico City, February-March, 1945*, Washington: Pan American Union.
- Reinhold, Frances L. (1938) "New Research on the First Pan-American Congress Held at Panama in 1826." *The Hispanic American Historical Review* 18(3): 342-363.
- Rosenau, James N. (1961) *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*. New York: The Free Press.
- Rudzit, Gunther. (2003) *Segurança Nacional e Segurança Cooperativa no Contexto Brasileiro Contemporâneo de Defesa*. Doctoral Thesis. Departament of Political Science/FFLCH, University of Sao Paulo.
- Ruiz Caro, Ariela. (2008) "UNASUR y el desafío de sentirse sudamericano." *Programa de las Américas Columna*, Washington, D.C.: Center for International Policy.
- Sotomayor Velázquez, Arturo C. "Civil-Military Affairs and Security Institutions in the Southern Cone: The Sources of Argentine-Brazilian Nuclear Cooperation," *Latin American Politics and Society* 46(4): 29-60.
- South American Union of Nations (UNASUR). (2008) *Constitutive Treaty*. Brasília: MRE.
- Vivian, James F. (1974) "The Commercial Bureau of American Republics, 1894-1902: The Advertising Policy, the State Department, and the Governance of the International Union." *Proceedings of the American Philosophical Society* 118(6): 555-566.
- Van Wagenen, Richard. (1952) *Research in the International Organization Field*, Princeton, NJ: Center for Research on World Political Institutions.
- Walt, Stephen M. (1988) "Testing theories of alliance formation: the case of Southwest Asia." *International Organization* 42(2): 275-316.
- Wickham, Fletcher R. (1935) "Pan Americanism-A Dream or a Reality?," *Hispania* 18(1): 103-111.
- Yost, David S. (1998) *NATO Transformed: the Alliance's New Roles in International Security*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace.

# ***Maras, Inc. The Continuing Evolution of the Transnational Street Gangs in Central America***

Thomas Shannon Stiles

## **ABSTRACT**

The spread of such transnational gangs as Mara Salvatrucha presents an ongoing threat to the security and stability of Central America. These gangs have proven remarkably adaptive, moving up the ladder of criminal enterprises since their inception in the late 1980s in Southern California. The model of the “three generations” of gangs has provided a clear picture of their past and given a glimpse into their future operations. This model combined with the increasing influence of the Mexican Cartels, the globalization of the Maras, and the new sophistication of Maras *modus operandi* demonstrate an even more dangerous threat to regional security: the possibility of increasingly sophisticated and cohesive Maras becoming more closely allied with the Mexican Cartels, or perhaps developing their own Cartel-like system in Central America.

## ***Introduction***

Street gangs have been a problem for societies as long as there have been cities. Historians studying ancient Rome have found that organized criminal gangs were a part of Roman city life.<sup>1</sup> In the Americas a different type of gang has evolved and continues to evolve, the transnational street gang. Since their inception in the late 1980s among Central American refugees living in Southern California, the most powerful elements, now known as Mara Salvatrucha 13 (MS-13) and Mara-18 (M-18), have evolved from victims to local gangs to transnational criminal organizations with operations and affiliated gangs in at least seven countries. The better known of the two, at least in media circles, is Mara Salvatrucha 13. Truly a globalized phenomena, MS-13 is now operating in at least three Central American countries (El Salvador, Guatemala, and Honduras), as well as Mexico, the United States of America, Canada and Spain. In the United States the MS-13 is currently operating in at least 38 states. In Mexico they have established a presence in at least 24 states.<sup>2</sup> According to a 2008 Associated Press article more than 200 MS-13 cliques containing 5000 members are active in Mexico.<sup>3</sup> Examining the evolution of such an organization poses some significant questions. What are its origins? How has it evolved? What is its most likely future development?

## **The Origins of the Maras**

The Cold War era conflicts in Central America brought about increased migration as citizens of nearly every social class fled violence and/or persecution in their home countries and sought asylum in the United States and the regions more peaceful neighbors; Costa Rica and Panama. Los Angeles and other parts of southern California were particularly affected by this phenomenon; however other areas such as the Greater Washington, D.C. areas also absorbed a large number of refugees.<sup>4</sup>

The first evolutionary step began in the barrios of Los Angeles with the emergence of a rather benign street gang known as the Mara Salvatrucha Stoners. Surrounded by urban gang culture and confronted with the ever-present threat of violence, the Mara Salvatrucha Stoners began as a form of protection.<sup>5</sup> Their main concerns were wearing Ozzy Osbourne t-shirts, embracing heavy metal music and defending their turf from other small time gangs.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup>Thomas W. Africa. “Urban Violence in Imperial Rome”. *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 2, No. 1 (Summer, 1971), p. 5.

<sup>2</sup>Diego Cevallos, “Mexico: Spread of Central American Youth Gangs Uncurbed,” *Inter Press Service News Agency*, Wednesday, June 13, 2007.

<sup>3</sup>Mark Stevenson. “Commission says Central American Mara gangs have taken root in Mexico,” *Associated Press*. April 2, 2008.

<sup>4</sup>U.S. Bureau of the Census, *1990 US Census*, Washington D.C. 1990.

<sup>5</sup>Samuel Logan. *This is for the Mara Salvatrucha: Inside the MS-13, America's Most Violent Gang*. New York: Hyperion Books, 2009, p.89.

<sup>6</sup>*ibid.*

This rather less violent style would quickly change. Gangs in Los Angeles were becoming increasingly violent. Escalation from simple street brawls to armed conflicts soon became the norm. In the late 1980s one of the founding members of the Mara Salvatrucha Stoners was killed. This simple action became the catalyst for the next evolutionary leap. In order to protect themselves the Mara Salvatrucha Stoners turned to immigrants who were veterans of the bloody civil war in El Salvador.<sup>7</sup> With hardened combat veterans becoming members of the gang, new and more brutal tactics were introduced, particularly the use of firearms and the current weapon of choice, the machete. As is often the case with criminal organizations the escalation of violence became a cold-blooded game of one upmanship. From these origins, Mara Salvatrucha 13 began to emerge.<sup>8</sup>

Initially simple street crime, not uncommon in urban areas around the globe, was the normal day to day activity of the Maras. Relatively minor crimes, such as muggings, shoplifting, and the extortion of small businesses, soon escalated into more complex and violent criminal actions such as murder for hire, kidnappings, and carjacking. As arrests increased, gang members were introduced into the U.S. penal system, opening a vast array of new opportunities.

The adaptability of modern street gangs has allowed them to view prison as a place to “advance their interests” as John M. Hagedorn so precisely states in his recent book, *A World of Gangs*.<sup>9</sup> Seeking to strengthen their position, the primarily Salvadoran Maras began forming alliance and recruiting members of other nationalities.<sup>10</sup> One of the most important contacts formed in the penal system was with the Mexican Mafia or eme, a prison gang that held great influence in the Latino gang community. The expansion of the Maras forced this organization to take note of their increasing power and resources. Unfortunately, being noticed as a potential rival is not always beneficial in criminal circles. After dangerous negotiations and the escalating tensions between the two groups, eme began to use the Maras as hired gunmen, enforcers and low level managers for drug distribution, protection rackets, and the control of prostitution. In return for the economic partnership and as a show of respect, Mara Salvatrucha adopted 13 since eme (the letter M in the alphabet) is the 13th letter in the alphabet.<sup>11</sup> This cemented the criminal legitimacy of MS-13, and began to increase their power base.

This illicit form of network building was the key to growth and to building future opportunities. The relationships and connections which the members of MS-13 developed in prisons and jails allowed them to form loose networks that incorporated gang members with ties to other countries in the hemisphere.<sup>12</sup> As deportation of Maras became part of the US governments response to the gangs, MS-13 took full advantage of their new network-centric model, and loose working arrangement with members of other gangs were quickly formed outside of the US. The formation of new *cliquas* or chapters of the gangs in the countries that the criminal deportees were sent was the next obvious move. This diaspora of affiliated MS-13 members developed routes for the smuggling of goods and people through Central American and Mexico. Different *cliquas* moved the smuggled commodities between themselves allowing a chain of distribution and protection from Central America through Mexico and into the United States.

The massive wave of deportations which took place from the mid-1990s until 2004, enhanced the developing networks. Non-governmental estimates show that between 1996 and 2004 half a million immigrants were deported for committing crimes that would have carried a one year or greater sentence. Of this half a million, 80 percent were Latin American.<sup>13</sup> The gangs continued to

---

<sup>8</sup>Steven C Boraz and Thomas C. Bruneau, “Are the Maras Overwhelming Governments in Central America?” *Military Review* (November/December 2006), p. 36.

<sup>9</sup>John M. Hagedorn, *A World of Gangs: Armed Young Men and Gangsta Culture*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2008. p.12.

<sup>10</sup>Alvi Castro, *Mara Salvatrucha Street Gang: An International Criminal Enterprise with Roots in El Salvador's Civil War*. Immigration and Customs Enforcement. US Department of Homeland Security. March 2005. p.3.

<sup>11</sup>Logan. *This is for the Mara Salvatrucha*, op.cit., p.89.

<sup>12</sup>Thomas Shannon Stiles, “Unintended Exports: The Globalization of Mara Salvatrucha” (in forthcoming edited volume).

<sup>13</sup>“Central America: Gang Agreement” in *NACLA Report on the Americas*. Vol. XXXVII, No. 5.March/April 2004. p.1.

gain strength by three distinct means; the active recruiting of new members, the continuous flow of members from other countries fleeing across porous borders and the arrival of new deportees. Deportations from the United States continue to feed this cycle. The sheer numbers deported during the 2006 Fiscal Year demonstrates the trend. In this time frame the number of criminal deportees to El Salvador was 3,679, Guatemala was 3,589, and Honduras was a staggering 5,559. Each of these had nearly doubled from Fiscal Year 2005.<sup>14</sup>

The number of gang members seems to easily reflect the same trend. The correlation between the number of deportees and the number of gang members cannot simply be coincidence. According to statistics presented at the 2009 Western Hemisphere Security Colloquium it is estimated that there are currently between 70,000 and 85,000 gang members in Guatemala, El Salvador and Honduras.<sup>15</sup>

Some analysts examining the Maras have linked the origins of many members to the paramilitaries, the leftist rebels, and even the Central American militaries of the 1980s. It is accurate to assume that the original generation of Maras had members with significant experience in these organizations; the younger generations obviously could not. The new concern should be the number of Maras actively seeking military training in their host and home countries. According to the US National Gang Intelligence Center, Maras are actively joining the US military.<sup>16</sup> In at least one case several members joined after their local leader was sentenced to prison in the US. The military training, particularly in urban warfare tactics and strategy, is a valuable tool to a violent criminal enterprise. The current conflict in Iraq has become a training ground for many gang members.<sup>17</sup> While military training itself is of great concern, another aspect of this must be examined, the ability of the gang to obtain military-grade weaponry. The US military is not the only military or law enforcement agency that has been forced to deal with this issue. A senior Central American military officer expressed his concern that it is widely accepted that both the police and militaries of the region have been infiltrated.<sup>18</sup> This of course leads to a crisis of confidence when it comes to intelligence sharing.

## The Evolution of a Gang

Scholars who have examined the evolution of gangs from local minor criminal enterprises to powerful global criminal entities have developed a model consisting of three specific generations. The Maras fit well into this model.<sup>19</sup>

First generation gangs are what most law enforcement describes as traditional street gangs. More often than not their operations are limited by geographic control and lack political motivation. Their ability to have any real impact outside of their traditional area of control is, at best, limited. The crimes committed by first generation gangs also tend to be limited to comparatively minor crimes.<sup>20</sup>

Second generation gangs tend to focus on drug profits, either in the form of distributing illicit drugs or by “taxing” drug trafficking routes. These gangs function as a business and have a considerably larger geographic focus and become involved in some limited political corruption.<sup>21</sup> The societal impact is then greatly increased as they become a threat to citizen security.

---

<sup>14</sup>Claire Riband, *Gangs of Central America*. Congressional Research Service. Aug 2, 2007.p.16

<sup>15</sup>Caesar D. Sereseres, Ph.D. *Restructuring Security Cooperation in Mexico, Central America and Colombia*. Presented March 10, 2009. Miami, FL.

<sup>16</sup>US Navy Defense Criminal Investigative Service, “Gangs in the Military and Mara Salvatrucha (MS-13),” *Criminal Intelligence Bulletin*, 2006-00

<sup>17</sup>California Department of Justice, “Gang Members in the Military,” *Intelligence Operations Bulletin*, Vol. No. 45, November 2005

<sup>18</sup>This was expressed in a private conversation and the officer requested anonymity.

<sup>19</sup>For the most prominent examples see John P. Sullivan, “Maras Morphing: Revisiting Third Generation Gangs,” *Global Crime*, Vol.7, No. 3-4, August– November 2006, pp. 487-504. Max G. Manwaring, *Street Gangs: The New Urban Insurgency*, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, US Army War College, March 2005, and Max G. Manwaring, *A Contemporary Challenge to State Sovereignty: Gangs and Other Illicit Transnational Criminal Organizations in Central America, El Salvador, Mexico, Jamaica, and Brazil*, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, US Army War College, December 2007.

<sup>20</sup>John P. Sullivan, “Transnational Gangs: The Impact of Third Generation Gangs in Central America,” *Air & Space Power Journal - Español* Segundo Trimestre 2008 <http://www.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/apj-s/2008/2trimes08.htm>

<sup>21</sup>Ibid.

The third generation gang operates or wishes to operate on an international scale, primarily through semi-autonomous coalitions. They have cultivated relationships with other international criminal entities; they frequently establish an international reputation and have developed limited communication, command and control mechanism. In short they operate as globalized criminal nongovernmental organizations. However, in this generational stage the political aims of the gangs increasingly focus on governmental corruption and on opposing extradition and weakening ties with international law enforcement.<sup>22</sup>

The Maras' evolution in the terms of these three generations is evident. They have become global players and have begun to influence politics in their own countries and abroad. Often they bribe police officials co-opt politicians through violence or bribery and move their supporters into civil service positions.<sup>23</sup> In some cases they have become so entrenched in society that they have replaced the services provided by the state.<sup>24</sup>

The level of sophistication which they have achieved in a relatively short time is impressive. The U.S. Department of Justice has linked the Maras to identity theft.<sup>25</sup> It has also believed that they have begun to use computer based fraud to fund some operations.<sup>26</sup> In recent cases it is worth noting that many newer recruits are no longer wearing the elaborate tattoos and have begun to attend business schools and universities in order to move into white collar crimes such as money laundering and cybercrime.<sup>27</sup>

The Maras also play a large role in people smuggling and trafficking throughout Central America and Mexico. They have long been heavily involved in the traffic of prostitutes and prey on illegal migrants along the highways and railroads that run from Guatemala through Mexico to the U.S. border.<sup>28</sup> Trafficking in stolen vehicles has also been a lucrative operation. The use of cars stolen in the United States and Mexico has become a type of tender between the Mexican Cartels and cliques of Maras.<sup>29</sup> In addition different cliques or groups use this as a way to trade among themselves. According to Al Valdez an investigator with Orange County, California's District Attorney Office as many as 80 percent of the cars driven in El Salvador are stolen in the United States.<sup>30</sup>

## The Mexican Influence

In 2007 the *Huffington Post* reported that the Mexican Cartels were active in forty seven (47) countries.<sup>31</sup> The expansion of the more powerful Mexican cartels has become a pressing issue globally, but nowhere is the impact felt as much as in Central America. There has been a significant push into Central America as the Mexican authorities have been more successful in the administration of justice. A new dynamic security dilemma that has been established in Central America as the need for new territory plagues the Mexican Cartels. This dilemma can be called a "reverse domino effect" for the regions security.<sup>32</sup> Instead of a weak country falling to an adversary and setting off the collapse of other countries in the region an almost counterintuitive progression has arisen. As governments become more adept at combating threats it motivates these organizations to increase their presence in neighboring countries. In the case of drug traffickers it is not only the relocation of transportation routes to other countries, but often to relocate the administrative end of their illicit activities.

---

<sup>22</sup>Ibid.

<sup>23</sup>Hal Brands. *Crime, Violence, and the Crisis in Guatemala: A Case Study in the Erosion of the State*, Carlisle, PA.: Strategic Studies Institute, 2010 p.6.

<sup>24</sup>Author interviews with a group of Honduran expatriates living in the US, collected from October to December 2006.

<sup>25</sup>[www.usdoj.gov/criminal/gangunit/about/usgangs.html](http://www.usdoj.gov/criminal/gangunit/about/usgangs.html) Retrieved June 29, 2008.

<sup>26</sup>Joseph Menn, "Gangs get into identity theft", *Los Angeles Times*. August 12, 2008.

<sup>27</sup>Samuel Logan and Ashley Morse. *MS-13 Organization and US Response*. February, 2007.p.10

<sup>28</sup>George W. Grayson, "Mexico's Southern Flank: A Crime-Ridden 'Third U.S. Border,'" *Hemisphere Focus*, Vol. 11, Issue 32 (December 2003), p. 2.

<sup>29</sup>Douglas Farah and Tod Roberson, "US Style Gangs Build Free Trade in Crime" *The Washington Post*.28 August 1995. p.A01.

<sup>30</sup>Al Valdez. *A SOUTH AMERICAN IMPORT*. <http://www.4acloserlook.com/Mara%20Salvatrucha.htm> Retrieved Jan 2, 2009.

<sup>31</sup>Juan Carlos Llorca and Frank Bajak. "Mexican Drug Cartels Spread Their Tentacles Into 47 Nations". *Huffington Post*. Retrieved July 30, 2010.

<sup>32</sup>Richard L. Millet and Thomas Shannon Stiles. "El efecto de dominó reverso: Nuevos aspectos de la seguridad Centroamericano". Presentation at CHDS Sixth SubRegional Conference, this one on Mesoamerica. San Salvador, El Salvador. July 21, 2010.



Traditionally, it has been accepted that cartels found the Maras of Central America to be less sophisticated and unable to deal with the management issues in the illicit drug trade, but were none the less considered to be proficient enforcers and security forces.<sup>33</sup> When the three countries most affected by the Maras are examined the history of the Mexican affiliation with these Central American criminals becomes clear.

In Guatemala, with its shared Mexican border and a long history of violence, a new front on the drug war is quickly solidifying. The Sinaloa Cartel, Gulf Cartel, the Tijuana Cartel and the Beltrán-Leyva Organization are all known to operate in Guatemala. Much of the violent work is contracted to a sometimes cartel called the Zetas, comprised originally by former members of the Mexican Special Forces.<sup>35</sup> This of course, does not preclude the Maras from working as local distributors and transportation. Even with the influence of these paramilitary organizations, the use of Maras as hired security is already well documented.<sup>36</sup>

It is believed that at least part of the Sinaloa Cartel's operations is being controlled in Honduras. Joaquín Guzmán Loera, one of the three leaders of the Cartel and a member of the Forbes list of billionaires in 2009, is allegedly telecommuting from Honduras in order to control his interests in the Cartel. According to former Honduran Minister of Security Óscar Álvarez, this has allowed the Maras to join forces with the foreign syndicates by working as contract killers, extortionists and drug dealers.<sup>37</sup> As recently as December of 2009 the Honduran official responsible for overseeing the governments drug policies, Julian González, issued a warning about the growth the Zetas, the Sinaloa Cartel and La Familia Michoacana operations in Honduras.<sup>38</sup>

El Salvador presents a more complicated situation. Three significant facts are shaping security policy in El Salvador. It has traditionally had one of the highest murder rates in the world, reaching a level of 71 per 100,000.<sup>39</sup> It also has at least three of the major Mexican Cartels operating within its borders.<sup>40</sup> Its gang population is estimated at 25,000 members.<sup>41</sup> Each of these factors is worrying but combined they portend a dire future. It is no surprise that Salvadoran President Mauricio requested a law criminalizing gang membership and authorizing military presence in sixty two blind spots along the border where drug smugglers have been known to operate.<sup>42</sup>

Each of these countries that have together been coined "the Northern Triangle", has also developed a domestic drug market, created and controlled by the Maras in their home communities. In part this is due to the increasing amount of cocaine left in the Central American transit areas as payment to the local gangs. It has been estimated that ten percent (10 percent) of the 150 tons of cocaine coming through Guatemala is being consumed by a domestic market.<sup>43</sup> In the neighboring countries the percentage of product left behind is less but still significant. An estimated five percent (5 percent) of the cocaine coming through El Salvador and one percent (1 percent) of the cocaine coming through Honduras are fueling their respective developing drug markets.<sup>44</sup>

---

<sup>33</sup>Colleen Cook. *Mexico's Drug Cartels, Revised and Updated*. Congressional Research Service. February 25, 2008. p.9.

<sup>34</sup>Sam Logan. "Narco Networks in the Americas". *Americas Quarterly*. Spring 2010. Accessed July 30, 2010. [http://www.americasquarterly.org/charticle\\_spring2010.html](http://www.americasquarterly.org/charticle_spring2010.html)

<sup>35</sup>Colleen Cook. *Mexico's Drug Cartels*. Congressional Research Service. October 17, 2007.pgs.7-9.

<sup>36</sup>See David McInerney, MS-13 Gang Seen as Growing Threat: Authorities Target Group in Texas and across U.S., *Dallas Morning News*, Oct. 29, 2006 (discusses the role Zeta and MS-13 gangs play as enforcers for drug cartels in Mexico and Central America).

<sup>37</sup>Tomás Ayuso. *Latin America's Response to Narco-Fueled Transnational Crime*. Council On Hemispheric Affairs. <http://www.coha.org/2008/11/latin-america%e2%80%99s-response-to-narco-fueled-transnational-crime> Retrieved December 12, 2008.

<sup>38</sup>Chris Hawley. "Mexican cartels go beyond their borders". *USA TODAY*, June 6, 2010. Accessed July 30, 2010.

[http://www.usatoday.com/news/world/2010-06-01-mexico-cartels\\_N.htm](http://www.usatoday.com/news/world/2010-06-01-mexico-cartels_N.htm)

<sup>39</sup>Nick Miroff and William Booth. "Mexican drug cartels bring violence with them in move to Central America" *Washington Post*. July 27, 2010. Accessed July 30, 2010.

[www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/07/26/AR2010072605661\\_2.html?hpid=topnews&sid=ST2010072106244](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/07/26/AR2010072605661_2.html?hpid=topnews&sid=ST2010072106244)

<sup>40</sup>Sam Logan. "Narco Networks in the Americas". *Americas Quarterly*. Spring 2010. Accessed July 30, 2010.

[http://www.americasquarterly.org/charticle\\_spring2010.html](http://www.americasquarterly.org/charticle_spring2010.html)

<sup>41</sup>Sereseres, *Restructuring Security Cooperation in Mexico, Central America and Colombia*, op. cit.

<sup>42</sup>Antonio Soriano. "Funes propone ley contra pandillas". *El Mundo*. Accessed July 27, 2010.

<http://www.elmundo.com.sv/nacionales-637-funes-propone-ley-contra-pandillas.html>

<sup>43</sup>United Nations Office of Drugs and Crime. *Crime and Development in Central America: Caught in the Crossfire*. May 2007. p.48..

When all of the factors are coalesced a frightening question arises. Will the Maras evolve into organizations similar to the Mexican Cartels? This worries many professionals who deal with Central American security issues. El Salvadoran Defense Minister David Munguía Payés has publicly stated that this is one of his biggest concerns.<sup>45</sup>

### **Conclusion**

The growing presence of the Mexican Cartels in Central America demonstrates both their desire to develop new markets and their desire to find a refuge from the current escalation by Mexican authorities. With the limited power of the governments in Central America and the increasing sophistication of the Maras the area offers ample opportunities for Mexican expansion.

As these criminal organizations meet there is the opportunity for a symbiotic relationship. The Maras will be able to further advance their criminal agenda by increasing their levels of criminal professionalism while gaining more important roles in the transnational drug trade. It was not long ago that the Colombian Cartels in Medellin and Cali were the power behind the drug trade, while the Mexican organizations filled roles very similar to those now filled by the Maras. As the Colombian government and its allies eroded the abilities of the Colombian Cartels to function the importance of the Mexican partners increased. This, in many ways, parallels the current situation in Central America.

The development of Central American cartels or of a hybrid of Mexican and Central American crime syndicates is a very real threat. The ability of regional security forces to deal with this will depend on several key factors. The most significant is of course, regional cooperation. The smaller states that comprise Central America need resources to head off this emerging threat. Another factor is the ability to provide viable economic alternatives for developing human capital. Development of a stable and growing economy is necessary for citizen security. Unfortunately, development and security often form a vicious cycle.

A lack of security, often fueled by the absence of development hinders this much needed investment. In short, it becomes the proverbial “which came first” scenario.<sup>46</sup> The need for establishing a viable rule of law is necessary to deal with the corruption and co-opting governments and security force. But perhaps the most difficult situation is how to protect and reward the brave souls seeking to improve the administration of justice in these troubled areas. The traditional alternative of “silver or lead” must be broken. Citizen faith in the administration of justice must be created. Corruption, especially within the security forces, must be stemmed. If answers to such issues are not found quickly, the situation will only deteriorate further and the people of the region will be the principle victims.

---

<sup>44</sup>*Crime and Development in Central America*: op. cit., p. 49.

<sup>45</sup>Author discussion with General David Munguía Payés. July 21, 2010. San Salvador, El Salvador.

<sup>46</sup>Thomas Shannon Stiles. “Unintended Exports” op.cit.,

<sup>47</sup>Millett and Stiles. “El efecto de dominó reverso”, op.cit.,



# Cyber Espionage: A Threat to National Security

Kevin P. Newmeyer

## ABSTRACT

This paper examines the threat of cyber espionage to the national security of the United States. Cyber espionage in this paper focuses on the theft of information via the Internet, networks, or individual computers. It is just one facet of the larger cyber threat landscape to be considered by national security professionals. The threat exists to government and commercial interests. This paper uses the Risk Analysis Methodology of the Department of Homeland Security as discussed in the Congressional Research Service Report to Congress (Masse, O'Neill, & Rollins, 2007). This approach to risk considers the factors of threat, vulnerability, and consequences. The formulation is then considered in light of recent incidents such as GhostNet and Google. Finally, the paper proposes possible technical and policy options for leaders to implement to mitigate the risk to national security from cyber espionage.

## Introduction

Cyber espionage presents a challenge to the national security of the United States. The “spy game” continues to be played on an international stage with government and commercial assets as the targets. The objective remains the same as it did during the Cold War and all the wars before it: to gain information that provides an advantage. The advantage may be a faster time to market for a competing product in the case of commercial espionage or an improved countermeasure in the case of theft of defense secrets. This paper will look at the issue of cyber espionage using the Department of Homeland Security risk assessment methodology and propose policy options to reduce that risk to national security. Due to the nature of the U.S. defense industrial base, the recommendations will address actions required of both the public and private sectors. The recent claims by Google that it was hacked by China and the threat to withdraw from the Chinese market point out the nature and stakes of the cyber espionage game in 2010. Google earned about \$600 million of its global revenue of \$4.5 billion from China in 2009. With China as the world’s largest Internet market, the decision to pull out could significantly affect future growth (Womack, 2010).

Cyber espionage is not the only threat to national security from the realm of information technology. Critical Infrastructure remains susceptible to direct attack by cyber as well as kinetic threats. Such attacks, however, are of a different nature than espionage. They are closer to acts of war than the issues considered in this paper. Data is a valuable asset. One worth protecting.

## Risk Assessment Methodology

The risk assessment methodology used by the Department of Homeland Security determines risk as the function of three variables: threat, vulnerability, and consequence. As discussed in the Congressional Research Service Report *The Department of Homeland Security Risk Assessment Methodology: Evolution, Issues and Options for Congress* published in February 2007, DHS used the model  $R = T*(V*C)$  to determine risk and the subsequent priorities for investments to address those risks when allocating homeland defense funding among competing projects. The following definitions apply (Masse et al., 2007):

- Threat (T): Likelihood of an attack occurring
- Vulnerability (V): Relative exposure to attack
- Consequences (C): Expected impact of attack

Cyber espionage is may be defined as *the act or practice of obtaining secrets without the permission of the holder of the information (personal, sensitive, proprietary or of classified nature), from individuals, competitors, rivals, groups, governments and enemies for personal, economic, political or military advantage using illegal exploitation methods on the Internet, networks or individual computers through the use of cracking techniques and malicious software including Trojan horses and spyware. It may wholly be perpetrated online from computer desks of professionals on bases in far away countries or may involve infiltration at home by computer-trained conventional spies and moles or in other cases may be the criminal handiwork of amateur malicious hackers and software programmers (Cyber spying, 2010. )* This definition allows for military and economic motivations and is analogous to the traditional understanding of espionage in classical political science doctrine.

One limitation of this definition is that it looks at the problem from a software perspective. Hardware can also be altered to achieve espionage. In a paper presented at First USENIX Workshop on Large-Scale Exploits and Emergent Threats (LEET '08) King et al argue that the actual circuitry on a chip allows insertion of tools at layers below the software layer to stealthily exploit the information in or passing through a circuit (King et al., 2008). This makes detection even more difficult. Globalization has led to manufacturers placing fabrication and design facilities in lower cost regions of the world. Supply chains are global and fluid. The Defense Science Board in a February 2005 report on High Performance Microchip Supply highlighted the trend in migration of manufacture of these chips to regions outside of the United States (*Report of the Defense Science Board Task Force on High Performance Microchip Supply, 2005*). Components purchased through local markets with unknown pedigrees places the entire device or system in jeopardy. Risk in the supply chain and potential remedies are beyond the scope of this paper.

### **Cyber Espionage Risk to National Security**

To evaluate the overall risk to the United States from cyber espionage it is necessary to look at least two distinct areas, the traditional targets of espionage such as government/military plans and information assets remain valid. Additionally, in a diverse economy such as in the U.S. commercial espionage may also entail significant risk to national security and prosperity.

Applying the formulation  $R=T*(V*C)$ , the risk to national security depends on the size and or intensity of the threat (T) and the likelihood of damage from a successful attack on a critical asset (V\*C). Recent attacks provide a means to assess the size and nature of the threat. System vulnerability is reflected by the recent success of attacks. Consequence is somewhat subjective. It is necessary to analyze each term individually.

In his book *Inside Cyber Warfare*, Jeffery Carr declares that cyber espionage is much more pervasive than cyber warfare, which Carr defines in terms of website attacks and the various distributed denial of service attacks (DDoS) (Carr, 2010). He also points to the People's Republic of China as the leading sponsor of global cyber espionage campaigns. This view of China as a state sponsor of cyber espionage is reinforced in a paper published by Northrup Grumman for the U.S.-China Economic Security Review entitled *Capability of the People's Republic of China to Conduct and Cyber Warfare and Computer Network Exploitation*. The paper's executive summary includes the following statements (Krekel, 2009):

1. China is likely using its maturing computer network-exploitation capability to support intelligence collection against U.S. Government and industry as part of a long term, disciplined campaign.
2. Analysis of recent intrusions indicated black hat programmers are being used for development of customized tools to leverage "zero-day" exploits.
3. The depth of resources required to sustain the scale and scope of penetrations targeting

US defense capability and operational planning data, as well as China related policy information, would be difficult to sustain without some state support.

4. The data targeted has no intrinsic monetary value to cyber criminals such as in attacks against financial or credit card information.

Increasing the threat from cyber espionage is that multiple countries are believed to be targeting the United States (Krekel, 2009). The Defense Department claims that more than 100 foreign intelligence organizations are targeting U.S. networks (Lynn, 2009). The moves to expand the accessibility and efficiency of government have led to increased use of the Internet and computer systems connected to the Internet. At the same time, the availability of the tools to extract the data has increased. The end product is that it is now quite easy to extract unclassified, or unprotected, data from U.S. government networks. Therefore, the high potential gain from cyber espionage coupled with the low risk of doing it, have increased the threat to U.S. government systems and thus its national security. There is evidence that as the result of a coordinated long-term campaign, at least 10 to 20 terabytes of information was successfully extracted from U.S. government networks by 2007 (Carr, 2010; Lynn, 2009).<sup>1</sup> The consequence of this data loss is an erosion of U.S. advantage and lead in science and technology.

Other segments of government have also been the victim of cyber espionage. In June of 2008, Representative Frank Wolf of Virginia said that computers in his office were hacked beginning in June 2006 (*Lawmakers: Chinese hacked Capitol Hill computers, 2008*). This hack reportedly targeted information on Chinese dissidents, a long-term interest of the congressman. There is also evidence that systems used to support the campaign committees of both Barack Obama and John McCain were targeted during the 2008 presidential campaign (*Obama computers 'hacked during election campaign', China did it? 2008*). In November 2008, a senior U.S. official admitted that the White House unclassified network had been hacked and that emails between government officials had been compromised (Sevastopulo, 2008). The same article discusses breaches of the email system in the Pentagon that affected Defense Secretary Robert Gates.

The Ghost Net case indicates the global reach of the cyber espionage problem. In this case, *Information Warfare Monitor* conducted a ten-month investigation of Chinese cyber spying against a number of Tibetan institutions.<sup>2</sup> The investigation discovered that more than 1,295 host computers in at least 103 countries had been compromised. Of these victims, 30 percent are considered high value targets in foreign affairs ministries, international organizations, non-governmental organizations, etc. Analysis concluded that several Tibetan organizations had multiple infections on their computers, which exposed potentially sensitive information to exploitation by the attackers. The software implemented in the attack gave complete control to the attackers. It allowed not only the extraction of data on the computer but the ability to use webcams and audio devices connected to infected computers to be used as active information collection operations.

Crossing the line between government and commercial interests, hackers targeted the US Commerce Department Bureau of Industry and Security (BIS) in the summer of 2006. BIS processes requests related to export controls of sensitive technology. The attack overwhelmed the defenses attempted by BIS and resulted in a disconnection from the Internet and complete removal and replacement of all computers in the network. (*Chinese hack attack on security, 2006*; Brenner, 2009) The attacks were traced to Chinese ISPs but the attackers were never identified. There is also evidence that the Commerce Secretary's laptop was imaged during a December 2007 trade trip to China.

---

<sup>1</sup>Carr discusses this as Operation Titan Rain

<sup>2</sup>Ghost net discussion draws extensively for the publication, *Tracking Ghost Net: Investigating a Cyber Espionage Network*, published March 29, 2009 by Information Warfare Monitor.

Cyber espionage similarly targets private companies that do work for the U.S. Government. Allan Paller of the SANS Institute, reported that Raytheon, Lockheed Martin, Boeing, Northrup Grumman and other large government contractors suffered data breaches in 2007 (Carr, 2010). Likewise-the 80-90 percent of critical infrastructure that is owned and operated by the private sector is a target-rich environment for cyber espionage.

In exploring the commercial risks further, the recent hacking of Google's Gmail service demonstrates the threat. Hackers seeking source code from Google, Adobe and others used "unprecedented tactics that combined encryption, stealth programming and an unknown hole in Internet Explorer," according to new details released by the anti-virus firm McAfee." "We have never ever, outside of the defense industry, seen commercial industrial companies come under that level of sophisticated attack," says Dmitri Alperovitch, vice president of threat research for McAfee. "It's totally changing the threat model" (Zetter, 2010). Operation Aurora targeted commercial intellectual property and sought tactical information on human rights activists with Gmail accounts.

A recent report in the *Christian Science Monitor* discusses the targeting of data assets of multinational oil companies including Conoco-Phillips, Exxon-Mobil, and Marathon (Constantin, 2010). The attackers used a sophisticated spear-phishing campaign to gain access to information on global oil supplies and estimated reserves.

Data integrity is also at risk. If the data can be stolen, it can likely be altered as well. Changing a few ones and zeros can render a system useless or cause a missile to miss its target.

## **Risk Assessment**

Based on even this cursory review of open sources, the threat to government and commercial computers can be classified as high. The attempts at exploitation appear to be global and pervasive. The vast number of successful attempts provides at least anecdotal evidence of wide-scale vulnerability in the government sector to cyber espionage. The consequence of the loss of data is subjective. Without knowing exactly what information was lost it is difficult to place a definitive cost. It is possible, however, to indicate the type of damage done to national security. Theft of information allows the thief to avoid the cost of producing the same knowledge. It would allow for analysis of plans and systems to determine vectors for counter attack. It also allows better defensive planning on behalf of the espionage master. The sheer scale of information lost points to a high potential for negative consequences. The threat also drives-the defender to make investments in defense that are then not available for other purposes. In a six-month period in 2008, the Department of Defense spent more than \$100 million to defend its networks from attack. (Lynn, 2009)

Therefore, the overall assessment of risk to U.S. national security from cyber espionage is considered high since the threat, vulnerability and consequences are all high. This is perhaps best summed up in a quote from a speech by the Deputy Secretary for Defense William Lynn speaking about the Department of Defense (Lynn, 2009):

Not surprisingly, our networks, some 15,000 of them – including some 7 million computers, IT devices, laptops, servers – all make for a tempting target. But this is not an emerging threat. This is not some future threat. This cyberthreat is here today. It is here now. In fact, the cyberthreat to the Department of Defense represents an unprecedented challenge to our national security by virtue of its source, its speed and its scope.

## Risk Reduction

What can be done to lower the risk of cyber espionage? Traditional risk reduction involves a choice of alternative courses of action that eliminate, transfer or mitigate some element of the risk equation ( $R=T*(V*C)$ ). The risk that cannot be reduced must then be accommodated.

The first element of the equation, Threat (T), cannot be eliminated, transferred or mitigated as long as the globe remains a competitive landscape of nation states. Sun Tzu's discussions of espionage combined with multiple biblical references indicate that the problem has been around for millennia. What the networks of the 21st Century have done is reduce the time and space necessary to conduct espionage. As previously stated, more than 100 intelligence agencies are known to target information systems in the United States. With little likelihood of a globally-enforceable agreement to stop cyber spying, elimination of the threat is impossible. In response to a call for a global treaty on preventing cyberwar by the head of the International Telecommunication Union (ITU) at the recent World Economic Forum, former Director of National Intelligence John Negroponte said "intelligence agencies in the major powers would be the first to express reservations" about an accord (*UN agency calls for global cyberwarfare treaty, 'driver's license' for web users*, 2010). Given the problems of attribution already known to exist in the Internet, enforcement would be impossible. Given that government and private industry are both targets of cyber espionage, transferring the risk is also equally impossible.

The consequences (C) of cyber espionage will remain high. The United States risks losing its advantage in technology. In the face of relentless attacks by a well-financed and patient foe, the information will be stolen. Current security measures already lead to frustration and attempts to bypass procedures (use of trivial passwords, password lists, etc.) Elimination of computer networks and the advantages attained from networked information in digital form is not practicable. As long as it remains in digital form, it can be moved at near light speed anywhere in the world.

The most promising way to reduce the risk of cyber espionage is reduce the vulnerability (V) of the networks and the data resident or carried over them. If the networks themselves become more resistant to exploitation, the overall risk from cyber espionage will be reduced. The balance of this paper will examine the technical and policy options available to reduce the vulnerability of government and private networks to cyber espionage.

## Recommendations

### *Technical Recommendations*

#### *Reduce the use of Microsoft Windows*

The U.S. Government, and to some extent the commercial sector, is excessively reliant on Microsoft Windows operating systems and applications. With its business model allowing for the release of known defective software and its ubiquity making it a juicy target for attack, Windows increases the vulnerability of networks and systems. Carr recommends shifting to Red Hat Linux all networks that suffer high daily intrusion rates (Carr, 2010). With 90 percent less bugs per 1000 lines of code, Red Hat significantly reduces the vulnerability of critical systems. The Department of Defense should be the leader in this area. Its networks are reported to be probed at least 3 million times per day (Carr, 2010).

*Mandate the use of end to end encryption of data on critical and sensitive systems, including email.*

While not a panacea, encryption of data makes the target less attractive. Breaking the encryption requires time and powerful resources. It mitigates the value of stolen information and thus reduces the risk of compromise.

*Implement bit-splitting technology such as the Unisys Stealth Solution for Networks.*

Unisys Stealth technology is a proprietary means of protecting data by splitting encrypted data at the bit level and reassembling it in random packets for transmission through the network. It operates at layer 2 in the TCP/IP stack below the OS and applications levels ensuring security of data. The technology allows for creating and movement of information among secure communities of interest (COIs) through use of common keys. Additionally, it allows simultaneous operation of multiple COIs on the same network that are invisible to each other and all are invisible to outside networks. For a more detailed discussion of the solution see the handout *Unisys Stealth Solution for Network: A New Way to Address Security and Sharing* (2008).

Technology of this type reduces the vulnerability of the network by rendering it invisible to the hacker. If the information cannot be detected, it cannot be stolen. Additionally, the technology splits the information into multiple shares such that capture of any one share is insufficient to reconstitute the original data.

Unisys Stealth is merely an example of the type of software and/or hardware steps that may be taken to increase the security of the data at rest and in motion through the networks. If the data is made secure, the penetration of the network or the loss of the data is less significant.

*Implement Data Loss Prevention (DLP) technology on networks containing sensitive information*

Use of deep packet inspection technology to detect transmission of sensitive material outside of authorized channels mitigates the potential for information to pass to undesired locations. In increasing use in the commercial world to protect sensitive client data and intellectual property, it offers an easily-implemented tool to increase security. Protection of data in motion at the perimeter can be a cost effective way for government and the commercial world to lower the vulnerability of open to the web systems.

*Policy recommendations*

Defending all networks all the time is not possible. Data breaches and information theft continue to occur despite mandatory training and policy directives such as DIACAP. What other tools are available at the national level to increase the security of our systems and lessen the risk of cyber espionage?

*Active defenses*

Some authors have argued for a declaratory policy that cyber threats will be met with active defenses. LCDR Matthew Skerlerov in a paper in Carr's book *Inside Cyber Warfare* argues that current U.S. approach of treating cyber espionage as a criminal matter is a mistake (Carr, 2010). He believes that by using active defense, although controversial, it will serve to hold at risk the sanctuary states that allow their territory to be used with impunity. He does, however, acknowledge the need to use diplomatic tools to influence states to take actions to prevent cyber attacks. He believes that the

implied threat of the United States using force will cause states to police themselves. In terms of deterrence theory, there is some merit.<sup>3</sup>

Others have pointed to the limited value of deterrence in regards to cyber threats. A recent *New York Times* article “In Digital Combat, U.S. Finds No Easy Deterrent” highlights the limitations of a deterrence strategy for cyber threats (Markoff, Sanger, & Shanker, 2010). Cyber espionage, as distinct from a cyber attack that causes physical or psychological damage, would be even harder to deter. The Pentagon has spent millions to develop a deterrent and failed. The path taken by Google, however, publicly calling out the attack and threatening to pull out of China may yield results.

#### *Declaratory international policy*

A subset of the China–Google issue is the value of declaring that cyber threats, including espionage, will be met harshly. In Secretary of State Hillary Clinton’s statement on Internet freedom at the Newseum on January 21, 2010, the United States made one its most forceful declarations on Internet security and freedom.

States, terrorists, and those who would act as their proxies must know that the United States will protect our networks. Those who disrupt the free flow of information in our society or any other pose a threat to our economy, our government, and our civil society. Countries or individuals that engage in cyber attacks should face consequences and international condemnation. In an internet-connected world, an attack on one nation’s networks can be an attack on all. And by reinforcing that message, we can create norms of behavior among states and encourage respect for the global networked commons. (Clinton, 2010)

By couching Internet and cyber security in collective security terminology, Clinton placed a marker on the diplomatic table. If potential adversaries acknowledge a risk to their own national security by allowing or encouraging cyber espionage, it may cause a reassessment of that policy. This would lower the threat and thereby lower the risk. To be effective a deterrence policy must include a credible risk of effective retaliation. This is an application of the theory espoused by Skerlerov of holding sanctuary states culpable.

*The U.S. Government should enact legislation that requires U.S.-based ISP to assume liability for malicious activity that occurs from sites hosted on those ISPs.*

Drawing from the banking and finance world, Know Your Customer (KYC) legislation places a burden on the institution to identify its customers and the nature of their assets. Originating in anti-money laundering laws and amplified by the Bank Secrecy Act and PATRIOT Act, it requires a bank to exercise due diligence. Failure to comply can result in severe financial and criminal liability for the institution. It would require ISP to take actions to protect their network from exploitation instead of turning a blind eye to questionable income.

KYC-type legislation would reduce the risk of cyber espionage by reducing the access of criminals or proxies for hostile states to ISPs, cheap broadband and the U.S. power grid which make it the ideal platform for launching attacks (Carr, 2010). Reduced access would reduce the vulnerability of U.S. located systems and thereby reduce risk. Replication of this effort on a global basis, much like the Financial Action Task Force (FATF), has done with money laundering and terrorist financing best practices, would reduce the risk globally.

---

<sup>3</sup>For an excellent discussion of the legal basis Skerlerov uses for active defenses see Carr, Chapter 4, “Responding to International Cyber Attacks as Acts of War”.



## *Conclusions*

As pointed out in this paper, the risk to U.S. national security from cyber espionage is real and likely growing. The Internet was not built with security in mind and that is coming back to haunt its principal founder and user. While a full replacement with baked-in security is desirable it is not foreseen in the near future. Until then, the United States must seek to reduce the risk of espionage to its government and commercial networks.

Steps should be taken at the policy and technical levels to reduce the vulnerability of current systems and data to exploitation. Encryption of data, removal of sensitive data from publically-accessible networks, and fundamental good computer hygiene can accomplish some risk reduction. Investment in promising new technology may yield significant further reductions in vulnerability.

Ultimately, policy makers must take action to improve the situation. Cyber espionage, as well as other cyber threats, poses a significant threat to our national security. Clear statements from leaders, coupled with decisive action, are required. The recent appointment of the National Cyber Security Czar, Howard Schmidt is step in the right direction. The challenge will remain of putting policy into action.



# Bibliography

- UN agency calls for global cyberwarfare treaty, 'driver's license' for web users.* (2010). Retrieved January 31, 2010, from <http://rawstory.com/2010/01/agency-calls-global-cyberwarfare-treaty-drivers-license-web-users/>
- Brenner, S. (2009). *Cyberthreats the emerging fault lines of the nation state*. New York: Oxford University Press.
- Carr, J. (2010). *Inside cyber warfare* (First ed.). Sebastopol, CA: O'Reilly Media Inc.
- Chinese hack attack on security.* (2006). Retrieved January 31, 2010, from <http://www.redherring.com/Home/19020>
- Clinton, H. (2010). *Remarks by Secretary of State Hillary Rodham Clinton on internet freedom, January 21, 2010*. Washington, D.C.: U.S. Department of State. Retrieved from [http://www.ft.com/cms/s/0/f0c3bf8c-06bd-11df-b426-00144feabdc0,s01=1.html?nclink\\_check=1](http://www.ft.com/cms/s/0/f0c3bf8c-06bd-11df-b426-00144feabdc0,s01=1.html?nclink_check=1)
- Constantin, L. (2010). *Large oil companies fall victim to cyber-espionage possible connection with operation aurora*. Retrieved January 31, 2010, from <http://news.softpedia.com/news/Large-Oil-Companies-Fall-Victim-to-Cyber-Espionage-133317.shtml>
- Cyber spying.* (2010). Retrieved 30 January, 2010, from [http://en.wikipedia.org/wiki/Cyber\\_spying](http://en.wikipedia.org/wiki/Cyber_spying)
- King, S. T., Tucek, J., Cozzie, A., Grier, C., Jiang, W., & Zhou, Y. (2008). Designing and implementing malicious hardware. Paper presented at the First USENIX Workshop on Large-Scale Exploits and Emergent Threats (LEET '08), San Francisco, CA. Retrieved from [http://www.usenix.org/event/leet08/tech/full\\_papers/king/king.pdf](http://www.usenix.org/event/leet08/tech/full_papers/king/king.pdf)
- Krekel, B. (2009). *Capability of the People's Republic of China to conduct cyber warfare and computer network exploitation* (US-China Economic and Security Review Commission Report.) McLean, Virginia: Northrup Grumman Information Systems Sector. Retrieved from [http://www.uscc.gov/researchpapers/2009/NorthropGrumman\\_PRC\\_Cyber\\_Paper\\_FINAL\\_Approved%20Report\\_16Oct2009.pdf](http://www.uscc.gov/researchpapers/2009/NorthropGrumman_PRC_Cyber_Paper_FINAL_Approved%20Report_16Oct2009.pdf)
- Lawmakers: Chinese hacked Capitol Hill computers.* (2008). Retrieved January 31, 2010, 2010, from <http://demo.cbslocal.com/national/china.computer.hacking.2.745659.html>
- Lynn, W. (2009). Speech on cyber security at the Center for Strategic and International Studies. Retrieved January 31, 2010, from <http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1365>
- Markoff, J., Sanger, D. E., & Shanker, T. (2010, January 25, 2010). In digital combat, U.S. finds no easy deterrent. *New York Times*, Retrieved from <http://www.nytimes.com/2010/01/26/world/26cyber.html>
- Masse, T., O'Neill, S., & Rollins, J. (2007). *The Department of Homeland Security's Risk Assessment Methodology: Evolution, issues, and options for Congress* (CRS Report for Congress No. RL33858). Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- Obama computers 'hacked during election campaign', China did it?* (2008). Retrieved January 31, 2010, from <http://www.china-defense-mashup.com/?p=1377>
- Report of the Defense Science Board Task Force on High Performance Microchip Supply* (2005). Defense Science Board Report. Washington, D.C.: Office of the Under Secretary of Defense For Acquisition, Technology, and Logistics.
- Sevastopulo, D. (2008). *Chinese hack into White House network*. Retrieved January 31, 2010, from <http://www.freerepublic.com/focus/news/2127655/posts>
- Unisys stealth solution for network: A new way to address security and sharing* (2008). (First ed.). Bluebell, Pennsylvania: Unisys Corporation. Retrieved from <http://www.unisys.com/unisys/ri/pub/bl/detail.jsp?id=9100002>
- Womack, B. (2010, 21 January 2010). Google revenue falls short of some estimates; shares decline. *Business Week*, Retrieved from <http://www.businessweek.com/news/2010-01-21/google-revenue-falls-short-of-some-estimates-shares-decline.html>
- Zetter, K. (2010). *Google hack attack was ultra sophisticated, new details show*. Retrieved January 31, 2010, from <http://www.wired.com/threatlevel/2010/01/operation-aurora>



# New Frontiers? China – Latin America Space Cooperation

R. Evan Ellis

## ABSTRACT

China's engagement with Latin America on satellites, space launch, and space technology is limited, but expanding rapidly, following the logic that China has followed in other strategically important sectors of incrementally building relationships, and leveraging initial opportunities to develop and prove capabilities. This article analyzes China's expanding relationship with Latin America in the arena in terms of four countries: (1) those with limited space capabilities not actively pursuing space programs, with whom the PRC has few space-related ties, (2) populist regimes such as Venezuela and Bolivia purchasing complete packages of PRC satellite systems and launch services, (3) other countries developing space capabilities, where China has sought to be a service provider or technology partner, including Argentina, Chile, Mexico, and Peru, and (4) Brazil as an emerging regional power with a multidimensional space program, which has cooperated with the PRC in both satellite development and launch through the CBERS program. In general, by leveraging business opportunities with Brazil and populist regimes of the region, the PRC is gaining a foothold in the commercial satellite and launch services market, with Chinese equipment, personnel, and space systems becoming part of Latin America's infrastructure, with significant implications for the U.S. and the region.

## Introduction

As the relationship between the People's Republic of China (PRC) and Latin America has expanded during the past decade, the main thrust of the engagement has been China's acquisition of Latin American commodities and its sale of manufactured goods to the region. While pursuing its immediate commercial objectives in Latin America, the Chinese government has also sought to manage these engagements strategically. In addition to using investment and financing to secure reliable access to key commodities, the PRC has sought to move up the value added chain in its sales to the region, and to build a presence in strategically important sectors such as autos, buses and trains, heavy machinery, computers and telecommunications, and military goods.

One sector in which China's engagement with Latin America has had a particularly "strategic" character is the arena of space. In general, China-Latin America space cooperation is in its infancy, lagging behind the growth of other types of interactions. China's 2008 policy white paper on its relationship with Latin America and the Caribbean actually contains more detailed information on its military relationship with the region, than space cooperation.<sup>1</sup> Nonetheless, China's growing engagement with Latin American countries and companies in space and related technologies is important, following a complex pattern that reflects Latin America's varied capabilities in this arena, as well as the growing ideological divisions in the region.

## The Broader Context of PRC Space Activities

China's pursuit of space-related activities in Latin America is both driven and enabled by its own development of space as a strategically important sector. The PRC space program had its roots in the three-way competition with the United States and the Soviet Union during the Cold War, which highlighted the strategic value of rockets for penetrating enemy air defenses for rapid intercontinental delivery of nuclear arms. Since launching its first test payloads in 1964, China's space program has performed over 100 orbital missions.

---

The only reference to space is a portion of one sentence in the document: "The Chinese side will also strengthen cooperation with Latin America and the Caribbean in aeronautics and astronautics...and other areas of shared interest." "Full text: China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean." *People's Daily Online*. <http://english.people.com.cn>. November 6, 2008.

Today, concurrent with the economic and technology development of the PRC, the Chinese space program is pursuing a diverse array of objectives, from commercial satellite launches, to manned space flight (Project 921),<sup>2</sup> to missions to the moon,<sup>3</sup> Mars, and beyond. Current Chinese spending on space activities is estimated at \$1.4 - \$2.2 billion per year, a level similar to France and Japan.<sup>4</sup>

China's principal launch vehicle has been its Long March family of launch vehicles, with an impressive record for reliability, including more than 50 consecutive launches without a failure between 1996 and 2006.<sup>5</sup> China relies on the Long March not only for its own space missions, but also for the launch services it offers to potential clients in Latin America and elsewhere.<sup>6</sup>

The PRC is moving away from a cold war posture not only in providing commercial launch services, but in its launch facilities. China's three current space launch sites are closed bases in remote sites, as illustrated by Jiuquan, China's primary launch site, located in the Gobi desert of Inner Mongolia. By contrast, the new Wenchang launch facility that China is developing on Hainan Island is much more accessible, and much closer to the equator. The location will allow China to launch larger payloads with lower energy expenditure to equatorial orbit when the facility opens in 2014,<sup>7</sup> thus making the facility competitive with existing equatorial sites such as Alcântara in Brazil, and the Arianespace site in French New Guinea.

Since 2002, the PRC has launched 15 commercial satellites into orbit, including the Nigeria Communication Satellite Nigcomsat-1, the first Chinese communications satellite sold to a foreign country. Venesat-1, the satellite that China developed for Venezuela, was the first such satellite sold in Latin America.<sup>8</sup> In building its presence in the commercial satellite market, China has competed on cost and the flexibility of its launch schedule. Indeed, the cost to the client for a commercial launch is as little as half that of its competitors. The PRC's primary agent for foreign and commercial space activities is the China National Space Agency (CNSA), although the People's Liberation Army (PLA) continues to play an important role in China's space activities. In support of CNSA, space launches and related activities are executed by the state owned enterprise China Aerospace and Technology Corporation, with a series of companies falling within this framework. One firm that is part of this business network is the Great Wall Industry Corporation (GWIC), the sole organization authorized by the Chinese Government to provide satellite in-orbit delivery (IOD) services, commercial launch services and aerospace technology applications.<sup>9</sup> Other firms include the China Academy of Space Technology (CAST) and China Academy of Launch Vehicle Technology (CALT), which regularly participate in China's interactions with Latin American and other clients.

In building space relationships with countries in Latin America and elsewhere, China's attempts to reach out have been limited by concerns over technology espionage, and the quality of its space systems. The espionage issue, reflected in the 2008 conviction of Dongfan Chung in the U.S. for passing technical data to the Chinese while employed by Boeing, has been an impediment for governments and commercial companies to work closely with the Chinese on technologically advanced or sensitive space projects. The reliability issue, building on broader perceptions concerning the level of sophistication of Chinese space technology. This issue has been made worse with the failure of two of China's DFH-4 type communication satellites, including Nigcomsat-1, and

---

<sup>2</sup>Peter Ritter. "The New Space Race: China vs. US." *Time*. <http://www.time.com>. February 13, 2008.

<sup>3</sup>In October 2007, China put an unmanned probe in orbit around the moon, and contemplates manned missions to the moon in the future. Jeffrey Logan. *China's Space Program: Options for U.S.-China Cooperation*. Congressional Research Service. Document RS22777. September 29, 2008.

<sup>4</sup>Logan, op. cit.

<sup>5</sup>In August 2009, a LongMarch 3A malfunctioned, placing the Indonesian satellite that it was carrying into a useless orbit. Peter B. de Selding.

"Burn-through Blamed in China Long March Mishap." *SpaceNews*. November 19, 2009.

<sup>6</sup>Logan, *China's Space Program*, op. cit.

<sup>7</sup>Bruce Crumley. "China's Takeoff in the Space Industry." *Time*. [www.time.com](http://www.time.com). March 12, 2009. See also C.P. Vick. "Hainan / Wenchang: The Fourth Launch Infrastructure for the Long March-2E, Long March- 3/3A/3B , and Long March-5 Launch Site Finally Identified." *Global Security*. <http://www.globalsecurity.org>. December 16, 2007.

<sup>8</sup>Peter J. Brown. "Chavez cherishes his Chinese-built satellite." *Asia Times Online*. <http://www.atimes.com>. August 6, 2009.

<sup>9</sup>Great Wall Industries official Web site, <http://www.gwic.com>. Accessed 29 June 2010.

indications of problems with Venesat-1,<sup>10</sup> as well as lesser equipment failure on CBERS satellites.

As China has developed its space capabilities it has also sought to expand its international cooperation efforts, including involvement in multilateral forums. By 2006, China had signed sixteen international space cooperation agreements with thirteen countries,<sup>11</sup> including participation in the International Space Assembly beginning, and the establishment of the Asia-Pacific Space Cooperation Organization (APSCO) in 2005.<sup>12</sup>

## The China-Latin America Space Relationship

PRC space cooperation in Latin America is oriented to support the broader Chinese goal of developing this strategically important sector from an economic and technology perspective, as well as advancing its broader international political and strategic goals with respect to developing alliances and key influence relationships. Within this context, the pattern of China's space cooperation with Latin America can be understood by dividing the region into four groups of countries: (1) those with limited space capabilities not actively pursuing space programs, (2) populist regimes purchasing Chinese satellite systems, (3) other countries developing limited space capabilities, and (4) Brazil as an emerging regional power with a multidimensional space program.

The balance of this paper analyzes China-Latin American space cooperation in terms of the distinct patterns of interaction seen in each of these four cases.

### Countries Not Actively Pursuing Space Programs

Although many countries in Latin America can contract for space launch services, the majority (particularly in Central America and the Caribbean) do not have the economic size or level of technology and industrial diversification for which an integrated space program is a logical pursuit. Although many have highly educated personnel, university programs, and niche technology sectors that can contribute to regional programs, the PRC generally has not engaged with these countries on space issues to a significant degree.

### Populist regimes purchasing satellite systems from the PRC

China's most significant advances in space cooperation in Latin America in recent years have come with populist regimes politically disposed to do business with the PRC.

The Venezuelan government of Hugo Chavez provided the PRC with its first opportunity to develop and launch a fully Chinese satellite in Latin America,<sup>13</sup> signing a contract in 2005 to develop and launch a communication satellite for Venezuela, Venesat-1. As with China's development of the Nigerian communication satellite Nigersat-1, Venesat-1 was developed by Great Wall Industries, and launched from the PRC.<sup>14</sup> For the PRC, the Venesat-1 project was an important commercial deal, apart from its strategic utility. Venezuela paid China \$406 million,<sup>15</sup> including \$241 million for developing and launching the satellite,<sup>16</sup> financed by Chinese banks.

---

<sup>10</sup>Brown. "Chavez cherishes," op. cit.

<sup>11</sup>China Signs 16 International Space Cooperation Agreements, Memorandums." *Space Daily*. [www.spacedaily.com](http://www.spacedaily.com). October 12, 2006.

<sup>12</sup>According to Chinese sources, the PRC began actively participating in the International Space Assembly in 1993, and formed APSCO in 2005. Yang Mingjie. "Chinese Role in the Regional Space Security Cooperation and APSCO." Presentation delivered in Tokyo, Japan. <http://www.gwu.edu/~spi/assets/docs/YangMingjie.ppt>. April 2007.

<sup>13</sup>Although the Venezuela project was the first satellite that the PRC developed on its own for a Latin American country, China's first official collaboration on such a project with a country of the region was the joint development of the first China-Brazil Earth Research Satellite (CBERS) with Brazil, beginning in 1988.

<sup>14</sup>The satellite was launched into a 78 degree geosynchronous orbit. "Venezuela inicia operaciones del Satélite Simón Bolívar." *El Universal*. Caracas, Venezuela. <http://www.eluniversal.com>. January 10, 2009.

<sup>15</sup>Chávez celebra satellite para construir el socialismo" *El Mercurio*. Santiago, Chile. <http://diario.elmercurio.cl>. October 30, 2008.

In addition, a primary control station to manage and communicate with the satellite was established within a military airbase in the remote plains of Guárico state, with a backup facility in southeastern Bolívar state.<sup>17</sup> The control stations will be administered by the Venezuelan Science and Technology Ministry and the recently nationalized Venezuelan telecommunications company CANTV will administer use of the spectrum by the satellite. CANTV is already working closely with the Chinese firms Huawei and ZTE in other parts of the telecommunications sector, including expansion of the Venezuelan fiber optic backbone.

As part of the satellite package, 150 Venezuelan technicians were trained in the PRC to operate the satellite, and 30 Venezuelan students were given scholarships to do their doctoral dissertation in China on topics related to it. This training is providing the PRC with significant opportunities to build relationships with the new group of Venezuelan space leaders which the program had created.<sup>20</sup>

The satellite became operational on January 10, 2009,<sup>21</sup> although some evidence suggests that, like the Nigersat-1, which ultimately failed, Venesat-1 is not operating properly.<sup>22</sup> As part of the venture, the nation of Uruguay came to hold rights to 10 percent of the bandwidth of the satellite, because it owned the orbital slot into which Venesat-1 was placed. Nonetheless, seven months after the satellite became operational, Uruguay had not yet made use of any of that bandwidth.<sup>23</sup>

Beyond Venesat-1, Venezuela has indicated plans for China to launch a second satellite in 2013, which would perform reconnaissance.<sup>24</sup>

China's second satellite venture in Latin America came in Bolivia, and was probably related to the positive experience of Venezuela as well as advocacy by President Chavez for working with the Chinese. On April 2, 2010, the Bolivian government of Evo Morales contracted with the Chinese Aerospace Science and Technology Corporation (CASC) for the development and launch of a Bolivian telecommunications satellite, to be named the "Tupac Katari."<sup>25</sup> As with Venesat-1, the Tupac Katari project will include the development of the satellite itself, its launch from China and the training of Bolivian personnel to operate it.<sup>26</sup> The total cost of the project to Bolivia is estimated at \$300 million, of which all but 15 percent will be funded by Chinese banks.<sup>27</sup>

In anticipation of the signing of the contract, in February 2010, the Bolivian government formed a new national space agency.<sup>28</sup> In addition, the International Telecommunications Union (ITU) provided technical support to ensure that the new satellite would not encroach on parts of the spectrum occupied by other users.<sup>29</sup>

---

<sup>16a</sup>Venezuela inicia operaciones del Satélite Simón Bolívar." *El Universal*. Caracas, Venezuela. <http://www.eluniversal.com>. January 10, 2009.

<sup>17</sup>James Suggett. "Venezuela to Launch its First Satellite from China in November." *Venezuelananalysis*. <http://www.venezuelananalysis.com>. August 18, 2008.

<sup>18</sup>Suggett. "Venezuela to Launch," op. cit." *Venezuelananalysis*. <http://www.venezuelananalysis.com>. August 18, 2008.

<sup>19a</sup>Inside Telecom." *El Universal*. Caracas, Venezuela. <http://Politica.eluniversal.com>. April 18, 2010.

<sup>20</sup>Suggett. "Venezuela to Launch," op. cit.

<sup>21a</sup>Venezuela inicia operaciones del Satélite Simón Bolívar." *El Universal*. Caracas, Venezuela. <http://www.eluniversal.com>. January 10, 2009.

<sup>22</sup>Reports in 2009, denied by the Venezuelan government, indicated that very little TV programming was actually being beamed down from Venesat-1, and internet traffic related to the satellite could not be found. Other complaints surfaced regarding the intermittent nature of the satellite signal with one analyst declaring in July 2009 that "we now think the satellite is oscillating slowly on its axis." Brown, "Chavez cherishes," op. cit.

<sup>23</sup>Brown, "Chavez cherishes," op. cit.

<sup>24a</sup>Suggett, Venezuela to launch communications satellite from China." August 20, 2008.

<sup>25a</sup>Bolivian, Chinese Tupac Katari Satellite Partnership Now Official." *Satellite Today*. [http://www.satellitetoday.com/civilspace/headlines/Bolivian-Chinese-Tupac-Katari-Satellite-Partnership-Now-Official\\_33806.html](http://www.satellitetoday.com/civilspace/headlines/Bolivian-Chinese-Tupac-Katari-Satellite-Partnership-Now-Official_33806.html). April 6, 2010.

<sup>26a</sup>Bolivian, Chinese Tupac Katari," op. cit.

<sup>27a</sup>Bolivia tendrá su propio satélite de comunicaciones." *El Mercurio*. Santiago, Chile. <http://diario.elmercurio.cl>. April 3, 2010.

<sup>28</sup>Bolivian Space Agency (ABE)

<sup>29a</sup>ITU assists Bolivia's Tupac Katari communication satellite project. International Telecommunications Union. <http://www.pressepoint.com>. October 29, 2009. Initially, Bolivia's venture into space presented some difficulties, insofar as that the satellite spectrum that the new satellite would be serving was already regarded as "crowded." Peter B. de Selding. "China To Build, Launch Bolivian Telecom Satellite." *Space News*. <http://www.spacenews.com>. April 2, 2010.

Paralleling Vensat-1, the satellite will be built and launched by Great Wall Industrial Corporation<sup>30</sup> and two ground control stations will be built in Bolivia: one in Pampahasi and one in La Guardia in the department of Santa Cruz.<sup>31</sup>

In the cases of Venezuela and Bolivia, the satellite projects are important for the PRC, allowing its companies to prove the reliability not only of their launch services, but also their satellite technology. Through these projects they are gaining experience in doing business in the space sector of the region, and positioning them to compete for the business of clients less ideologically disposed toward doing business with the PRC in the future, such as Chile, Argentina and Mexico.

### **Other countries with some indigenous space capabilities, including satellites**

Five countries in Latin America to date have made a commitment to space to the point of developing their own national satellite: Venezuela, Bolivia, Argentina, Chile, and Mexico. In addition, Peru and Colombia have limited space technology programs. In the case of each of these countries, the Chinese have sought to build a relationship in the space arena, including seeking to provide commercial launch services or technology collaboration, with mixed success.

In the case of Argentina, the first significant official cooperation with the PRC came in November 2004, during the visit of Hu Jintao and the signing of a framework agreement on “technology cooperation in the peaceful use of outer space.” The agreement included an expression of willingness by the Chinese government to provide Argentina commercial launch services, satellite components and communication satellite platforms. Consistent with this accord, in May 2005, the Chinese government signed an agreement to provide technical support and equipment to the Argentine satellite manufacturer INVAP. At that time, INVAP was to support the Argentine national satellite company ARSAT in putting a new satellite into the 81 degree orbital position reserved for Argentina.<sup>32</sup> In the end, however, Astrium and Thales Alenia Space, rather than China, were selected as the major equipment suppliers to INVAP.<sup>33</sup> Moreover, although the PRC was also interested in providing Argentina with launch services, ARSAT ended up contracting with the French firm Arianespace, to launch the satellite in mid-2012 from the equatorial launch site in New Guinea.<sup>34</sup>

Beyond ARSAT, China National Astronomical Observatories (NAO) and the China National Academy of Sciences (NAS) have collaborated with San Juan University in Argentina to construct a satellite laser ranging facility.<sup>35</sup> This installation was completed February 22, 2006, with plans for ongoing collaboration between Argentine and Chinese scientists through the facility in the future.<sup>36</sup> Currently, the PRC is reportedly investigating the possibility of installing a space antenna in either Argentina or Chile in support of its own space program. In July 2010, a PRC delegation reportedly traveled to Neuquén, Mendoza, and Rio Negro in Argentina, as well as to Chile, evaluating possible sites.<sup>37</sup>

Beyond Argentina, delegations from the PRC have conducted exchanges with space-related bodies in Chile and Peru.<sup>38</sup> The PRC was also reportedly interested in participating in the development and launch of Chile’s first satellite, the Sistema Satelital de Observación de la Tierra (SSOT). In the end,

---

<sup>30</sup>“Bolivia firmó convenio con China para construcción de satellite Túpac Katari.” *El Comercio*. Lima, Peru. <http://elcomercio.pe>. April 1, 2010.

<sup>31</sup>“Bolivian, Chinese Tupac Katari,” op. cit.

<sup>32</sup>Janie Hulse. “China’s Expansion into and U.S. Withdrawal from Argentina’s Telecommunications and Space Industries and the Implications for U.S. National Security.” U.S. Army War College Strategic Studies Institute. Carlisle Barracks, PA. September 2007.

<sup>33</sup>“Arianespace Lands Arsat-1 Launch Contract.” *SpaceNews*. <http://www.spacenews.com>. June 28, 2010.

<sup>34</sup>“Arianespace Lands Arsat-1,” op. cit.

<sup>35</sup>“China Argentina Cooperate on Astronomical Research.” *People’s Daily Online*. Beijing, China. [www.peoplesdaily.com](http://www.peoplesdaily.com). September 9, 2005.

<sup>36</sup>T. Wang, F. Qu, Y. Han, W. Liu, E.L. Actis, and R. Podesta. “New SLR Station Running in San Juan of Argentina.” Official NASA Web site. <http://cddis.gsfc.nasa.gov/lw15/docs/papers/New%20SLR%20Station%20Running%20in%20San%20Juan%20of%20Argentina.pdf>. Downloaded July 30, 2010.

<sup>37</sup>“China eyes Argentina for space antenna.” *Space Daily*. <http://www.spacedaily.com>. June 9, 2010.

Yang Mingjie. “Chinese Role in the Regional Space Security Cooperation and APSCO.” Presentation delivered in Tokyo, Japan. <http://www.gwu.edu/~spi/assets/docs/YangMingjie.ppt>. April 2007.



however, the development work was done by the European firm EADS Astrium,<sup>39</sup> and the launch contract was awarded to Arianespace.<sup>40</sup>

In Mexico, none of the satellites developed and managed by the previously state-owned company SatMex have used China to develop or launch its satellites.<sup>41</sup> Nor has there been significant open interaction between the Mexican government and the Chinese on space issues. Nonetheless, the April 2010 legislation establishing a Mexican Space Agency<sup>42</sup> opens up an avenue for Mexico-China space collaboration in the future, including the possibility that Mexico, as a part of the Pacific Rim, could join APSCO. In November 2010, Mexico will host the “Space Conference of the Americas,” the first major public forum for the newly created Mexican Space Agency.<sup>43</sup> The event presents an important opportunity for an interchange, presuming that the PRC sends a delegation to the conference.

In the case of Peru, although the nation does not have near-term plans for launching a satellite, the combination of its position as a Pacific-facing economy, and its level of technological development in select space-related sectors, led it to join APSCO when it was established.<sup>44</sup> Peru has sent high level dignitaries such as its foreign minister to visit APSCO, and has participated in APSCO activities such as the space navigation course in Beijing, and is currently considering expansion of its participation.<sup>45</sup> Nonetheless, APSCO is relatively new, and has not yet conducted a significant number of activities. For example, in September 2010 in Karachi, Pakistan, APSCO will hold only its second annual symposium.<sup>46</sup> Moreover, in some ways, APSCO has not oriented itself well toward Latin America. The official opening of the APSCO headquarters in Beijing, for example, was held on Christmas Eve, Dec 24, 2009, one of the holidays most reserved for family rather than business in Latin America.<sup>47</sup> Although Brazil has also analyzed the possibility of joining APSCO,<sup>48</sup> to date Peru remains the only Latin American participant.

### **Brazil as an emerging regional power with a multidimensional space program**

The most significant and multidimensional space cooperation between China and Latin America has been its relationship with Brazil. By contrast to other Latin American countries, even before beginning to work with China in the late 1980s, Brazil was both actively working to develop space launch vehicles such as the VLS-1, as well as payloads such as its SCD-1 satellite.<sup>49</sup>

Brazil's cooperation with China on space issues began in the late 1980s, driven in part by a desire to diversify away from reliance on the United States. At this time the new U.S.-led Missile Technology Control Regime (MCTR) was beginning to limit Brazil's ability to obtain space-related materials and components. The regime's limits came not only from the United States, but also from

---

<sup>39</sup>Yang Mingjie. “Chinese Role in the Regional Space Security Cooperation and APSCO.” Presentation delivered in Tokyo, Japan. <http://www.gwu.edu/~spi/assets/docs/YangMingjie.ppt>. April 2007.

<sup>39</sup>Astrium presents the completed SSOT satellite to the Chilean government.” EADS Astrium Official Web site. <http://www.astrium.eads.net/en/news/astrium-presents-the-completed-ssot-satellite-to-the-chilean-government.html>. February 9, 2010.

<sup>40</sup>Arianespace to launch SSOT observation satellite for Chile.” *SpaceNews*. [www.spacenews.com](http://www.spacenews.com). December 21, 2008.

<sup>41</sup>Indeed, the development contract for the current satellite being contracted by the company, SatMex-8, was recently awarded to the US-based firm Lorar. Peter B. de Selding. “Satmex Orders Satellite From Space Systems/Loral.” *SpaceNews*. <http://www.spacenews.com>. May 10, 2010.

<sup>42</sup>Juan Arvizu, Horacio Jimenez. “Crean diputados agencia especial Mexicana.” *El Universal*. Mexico City. <http://www.eluniversal.com.mx>. April 20, 2010.

<sup>43</sup>“México será sede de Conferencia Espacial de las Américas.” Official Web site of the Mexican Space Agency. <http://www.aexa.tv>. May 11, 2010.

<sup>44</sup>“China Signs 16 International,” op. cit..

<sup>45</sup>An official APSCO summary of the March 26, 2010 meeting between the Secretary General of APSCO and the Foreign Minister of Peru, for example, reported that “Both sides agreed to continue their discussion on the commitment and more active participation of Peru in APSCO.”

“Secretary-General of APSCO meets Foreign Minister of Peru.” APSCO Official Web site. March 30, 2010. See also “Experts meet in Beijing for APSCO projects.” APSCO official web site. <http://www.apSCO.int/news.aspx>. March 29, 2010.

APSCO. Official Web site. <http://www.apSCO.int/sympIntro.aspx>. Accessed June 29, 2010.

<sup>47</sup>“Opening Ceremony of the Headquarters of APSCO.” APSCO Official Web site. [http://www.apSCO.int/newsCont.aspx?news\\_id=11052](http://www.apSCO.int/newsCont.aspx?news_id=11052). December 24, 2009.

<sup>48</sup>On March 17, 2010, a high level Brazilian delegation headed by the president of INPE visited APSCO Headquarter and discussed with APSCO Secretary General and Officials on possibility of Brazil attaining Associate Membership. “Brazil explore possible membership in APSCO.” APSCO official Web site. [http://www.apSCO.int/newsCont.aspx?news\\_id=11056](http://www.apSCO.int/newsCont.aspx?news_id=11056). March 23, 2010.

<sup>49</sup>Brazil's space program has been in existence since 1961, with its current coordinating institution, the National Institute for Space Research (INPE), in existence since 1990. In cooperation with the Brazilian Space Agency (AEB), INPE both develop satellites as well as indigenous launch vehicles.



other countries participating.<sup>50</sup> It was in this context that, in 1989, China entered a competition with the United States and France to launch a Brazilian communications satellite. China offered not only to launch the satellite on one of its Long March rockets, but also to transfer launcher technology that would benefit Brazil in the development of its own VLS-1 launch vehicle.<sup>51</sup>

The primary venue for China-Brazil space cooperation is the China-Brazil Earth Resources Satellite (CBERS) program, established in 1998. To date, a total of three satellites have been launched through the program from the Taiyuan Satellite Launch Center in Shanxi, China, in 1999, 2003, and 2007.<sup>52</sup> (A fourth launch is scheduled for launch in mid-2011.<sup>53</sup>) Brazil assumed approximately 30 percent of the project cost, while China assumed the remaining 70 percent, including the ground stations.<sup>54</sup> The importance of the project in the broader Brazil-China relationship is evidenced by the fact that a key stop during President Hu's visit to Brazil in November 2004 was to a CBERS project site at the National Institute for Space Research (INPE) in Sao Paulo.<sup>55</sup>

The China-Brazil space collaboration via the CBERS program has not been without its difficulties. The launch of the first joint satellite, originally scheduled for 1992, was delayed until 1998.<sup>56</sup> Moreover, in August 2003, the first CBERS satellite experienced a malfunction putting an end to all of its data transmissions, and in April 2005, one of two PRC-supplied imaging devices on the second CBERS satellite stopped working due to a power supply failure.<sup>57</sup>

Despite such problems, space collaboration with China has been positive for Brazil overall, and has continued under its own momentum, even while many of the initial reasons for cooperation have gone away.<sup>58</sup> Upon assuming his post in March 2008, the new head of the Brazilian Space Agency stated that Brazil cherished its ties with China and would deepen its cooperation with China in the field of space technology.<sup>59</sup>

### Implications for the US and for the Region

China's space cooperation with the countries of Latin America is transforming the region, with significant implications for the United States. Beginning with the populist governments that have contracted for satellite launch services, Chinese technicians, equipment, and training in the PRC are becoming part of the culture for a new generation of space personnel in these countries. This process is similar to the way that Soviet equipment, technology and personnel shaped the experience of a generation of Cubans and Nicaraguans. It is likely that a positive Chinese performance in Venezuela and Bolivia will open up the Chilean, Argentine and Mexican markets to Chinese launch services and satellites. Eventually, the Chinese could find business in the Peruvian and Colombian markets, too. Such ventures will reinforce the growing presence of PRC telecommunication companies Huawei and ZTE, making Chinese infrastructure, components, and the companies that administer them, an ever greater part of the region's telecommunications structures. For Latin American corporations and government entities, including the military, an ever greater portion of data and message traffic will flow through and depend on, Chinese-supplied infrastructure. Already the United States sees a non-

---

<sup>50</sup>Luis Bitencourt. *Developing Countries and Missile Proliferation: The Cases of Argentina, Brazil and India*. PhD dissertation. Washington D.C.: Catholic University of America. 2001.

<sup>51</sup>Bitencourt. *Developing Countries*, op. cit., p.148.

<sup>52</sup>"Satellites: CBERS-1, 2 and 2B | CBERS-3 and 4." China-Brazil Earth Resources Satellite (CBERS) Official Website. <http://www.cbbers.inpe.br>. Downloaded July 2, 2010.

<sup>53</sup>"Chinese Space Policy: Collaboration or Competition." Center for Strategic and International Studies. <http://csis.org>. March 23, 2010.

<sup>54</sup>Fabiola de Olivera. "O Brasil Chega Ao Espaço: SCD-1 satélite de coleta de dados. São José dos Campos, São Paulo, Brasil. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, 1996. p. 81.

<sup>55</sup>"Hu Jintao Visits the China-Brazil Aeronautics and Space Cooperation Project in Sao Paulo." Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. Official Web site. <http://www.fmprc.gov.cn>. November 15, 2004.

<sup>56</sup>de Olivera. "O Brasil Chega Ao Espaço." op cit.

<sup>57</sup>Gyanesh Chander. "An Overview of the CBERS-2 satellite and comparison of the CBERS-2 CCD data with the L5 TM data." U.S. Geological Survey. Presentation. March 16, 2006.

<sup>58</sup>Ironically, China and Brazil both ultimately joined the Missile Technology Control Regime. Luis Bitencourt. *Developing Countries* op. cit., p. 149.

<sup>59</sup>"Brazil To Deepen Space Cooperation With China." *Space Daily*. <http://www.spacedaily.com>. March 27, 2008.

trivial portion of commercial and other message traffic flow through Latin American communication architecture.

With respect to China's space capabilities, PRC collaboration with Latin America and the experience that it gains as a satellite developer and launch services will make the PRC a more formidable actor with respect to other types of space systems, both military and civilian use. While the PRC has a legitimate right to develop space capabilities, the U.S. is not accustomed to live in such a world and by necessity, must prepare for both the risks and opportunities which it will pose.

# U.S. Military Justice: Present at the Creation

Martin Edwin Andersen<sup>1</sup>

## ABSTRACT

This essay explores the more than 230-year-long development of the military justice system of the United States, a process that began even before the country's constitution was written. It examines the contributions to the jurisprudence of other countries made by the justice system of the U.S. armed forces and looks at some of the most important controversies accompanying its development. It also presents some of the contemporary issues facing both the U.S. military and civil society in the early 21st century, as the United States conducts actions against hostile non-state actors who threaten both the security and human rights of democracies around the world.

*The purpose of military law is to promote justice, to assist in maintaining good order and discipline in the armed forces, to promote efficiency and effectiveness in the military establishment, and thereby to strengthen the national security of the United States.*

— Preamble to the U.S. Manual for Courts-Martial

In 1877, three decades before the 20th century wars of unprecedented reach, devastation and death around the globe, a retired West Point law professor, Asa Bird Gardiner, wrote a slender volume entitled *Martial Law during the Revolution*. In it, Gardiner—at the midpoint of a long and controversial career—plumbed the effects that the War of Independence had on subsequent military jurisprudence, particularly that of the Civil War, of which he was a veteran (winning a Congressional Medal of Honor, later revoked by the Army, for putative bravery during the Battle of Gettysburg). Examining the example set by General George Washington and the Continental Army, Gardiner found that—faced with as “cruel ... an infraction of the law of nations as then recognized”—the proto-United States had “set an example of moderation in this respect ... which has since been generally imitated by Continental powers.”<sup>2</sup>

The provocation Gardiner referred to was the execution without trial by the British Army of the American patriot Captain Nathan Hale, who had been captured behind enemy lines spying for Washington on Long Island. (Hale's legendary example of courage and self-abnegation while facing death is taught today in schools throughout the United States.) A month earlier, on August 21, 1776, the Continental Congress had adopted a resolution that stated that all persons not owing allegiance to the revolutionaries' cause, “found lurking as spies in or about the fortifications or encampments of the armies of the United States,” shall suffer punishment or even death by means of a courts martial. Despite the fact that the British adhered to the law of nations as existed at the time, Gardiner found that, “The manuscript order books of the American Army during the Revolutionary war are full of instances of the trials, with due solemnity and regularity, by courts-martial or military commissions, as the case might be, of spies and other offenders against the laws and usages of war.” Thus, even before the creation of the new nation, he observed, did “a Court of regular officers ... show its respect for constituted authority and for the great fundamental rights of Englishmen in settled or discovered colonies, for which they were then contending, not the least of which were the rights which every civilian claimed to possess when charged with a Common Law crime: of presentment or indictment by a grand jury, assistance of counsel for his defence, and trial by an impartial jury of peers of the

---

<sup>1</sup>This paper was originally published as a chapter in the book, *La justicia militar: Entre la reforma y la permanencia*, Juan Rial, et. al., (Buenos Aires: Center for Hemispheric Defense Studies [CHDS] and the Red de Seguridad y Defensa de América Latina [RESDAL], 2010.

<sup>2</sup>Gardiner, *Martial Law during the Revolution* (publisher unknown), p. 5; Gardiner, who also spelled his last name “Gardner,” also published his essay as a piece in the *Magazine of History*, 1 (December 1877), pp. 705-719

vicinage by due process of law.” The break with past practice was particularly noteworthy given the fact that the rebelling colonists “struggling for national existence, had to contend not only against invasions from abroad but against civil war,” making all the more grave the commission of the crime of being a “guerilla-marauder” or “spy” under international law, or “treason” under municipal law. The example set by the Continental Army, Gardiner found, also extended far beyond the thirteen colonies, or even the forty eight states that comprised the United States at the time he was writing:

To the American Army is largely due the credit of formulating and reducing to definite rules the Code of Martial Law—a code that, as we have seen, received considerable development during the Revolution. The service of the allied French army under General Washington brought to its notice the humane and improved manner in which military authority was exercised by the Americans under this Code, and the knowledge thus acquired undoubtedly contributed towards the ameliorations exhibited in subsequent European wars.<sup>3</sup>

Nearly a century later, as the United States investigated and debated atrocities allegedly committed by U.S. troops in Iraq and Afghanistan, and the level to which they were part of official policy, opponents of torture and other “enhanced interrogation techniques” cited another example from the Revolutionary War. In his prize-winning book *Washington’s Crossing*, historian David Hackett Fischer traced how the rebellious continental leadership vowed their revolution would be marked by respect for human rights, including those of the enemy. Fischer recounted how Washington wept as he watched, through a telescope, as the British slaughtered colonial troops taken prisoner in the Battle of New York. After the first battle of Trenton, December 26 and 27, 1776, several hundred of the King’s Hessian mercenaries were taken prisoner. Washington ordered that the German soldiers be treated humanely; at risk to their own lives, American soldiers ferried their captives across the Delaware, the decency and kindness offered to the prisoners met by amazement by the captives. Washington, Fischer wrote, “often reminded his men that they were an army of liberty and freedom, and that the rights of humanity for which they were fighting should extend even to their enemies.” For example, Washington told the American officer in charge of 221 British prisoners taken at Princeton, “Treat them with humanity, and Let them have no reason to Complain of our Copying the brutal example of the British army in their Treatment of our unfortunate brethren.” It was perhaps no accident that among the most vocal advocates of respect for human rights during the first critical debate in the United States on military justice in the 21st century were members of the armed forces’ Judge Advocate General (JAG) Corps.<sup>4</sup>

In the United States the role played by the military justice system reflects the unique institutional role of the country’s armed forces. In the Declaration of Independence issued July 4, 1776, the colonies enumerated “a long train of abuses and usurpations,” charged the British sovereign, King George III, with “affect(ing) to render Military independent of and superior to the Civil Power,” and thus set down the principle that military leaders were subordinate to legislative bodies elected by the people. This included both the requirements set down in the Articles of War, and in the convocation of military tribunals. In practice, however, the civilian judiciary over time has been markedly deferential to the armed forces’ own system of justice when it is called upon to review challenges to it. That deference reflects history, traditions of service, and daily practice.

Even before the colonies won their independence, military law existed apart from civilian law in what became the United States, with recognition that the rights of individuals serving in uniform were not as extensive of those in mufti because duty and discipline demand a different regime for the armed forces. The appointment by the Second Continental Congress on July 29, 1775 of William Tudor as the Judge Advocate of the Army makes the office of the Judge Advocate General one of the oldest institutions in the country, and served as early recognition of the special role to be played by

---

<sup>3</sup> *Journals of the Continental Congress*, p. 693; Gardiner, op. cit., pp. 5, 7, 10, 13.

<sup>4</sup> Fischer, *Washington’s Crossing*, New York : Oxford University Press, 2004, pp. 104, 108, 113-114, 377-379; on contemporary role played by JAG Corps see, for example, Brig. Gen. (ret.) James P. Cullen, “Standing Behind the Ban on Torture,” *Huffington Post*, January 27, 2009, and Karen Greenberg, “The Achilles Heel of Torture; What the JAG Memos Tell Us,” *Mother Jones*, August 26, 2005.

military justice. That a separate body of regulations to govern the military was needed was explicitly recognized in the U.S. Constitution, in Article I, Section 8, Clause 14, empowering Congress “to make Rules for the Government and Regulation of the land and naval Forces.” Legal scholar Eugene R. Fidell has noted: “The received learning is that military justice is sui generis, springing from essentially different jurisprudential sources from those that gave rise to criminal and civil law. The Supreme Court has repeatedly sounded the theme that the military is of necessity a separate society with a correspondingly separate set of rules.” While in some nations the jurisdiction of military courts over uniformed personnel to military courts is seen increasingly the chances of leniency for the accused based on corporate identification and solidarity both real and imagined, it is an article of faith in the United States that, for most types of common crimes, many soldiers would rather be judged by civilian courts than by their more severe military peers.<sup>5</sup>

The Articles of War adopted in 1775 by the Continental Congress served, with amendments, as the body of law governing the U.S. military until the Civil War. In 1806 a statute comprised of 101 Articles of War was enacted that defined the procedures and punishments to be used by courts-martial. The second conflict with Britain, the War of 1812, underscored the pressing need for procedures for courts-martial to be spelled out. Then, in 1830, a conflict of interest question involving courts martial arose, when a major general not only brought charges against a colonel, but also appeared before the court-martial as the principal witness for the prosecution and later was the officer in charge of approving the proceedings that resulted in a reprimand for the unfortunate lower-ranking officer. As a result Congress passed a law that, whenever a general officer was “the accuser or prosecutor” of any officer under his command, “the general court-martial for the trial of such officer shall be appointed by the President of the United States.” Previously, as set down in Article 65 of the 1806 statute, any general officer in command of troops could appoint general courts-martial, with the only exceptions that needed to be brought to the president’s attention for confirmation or approval were those cases where lives were lost or a commissioned officer was dismissed.<sup>6</sup>

During the War with Mexico (1846-1848), General Winfield Scott ordered martial law to be applied both to U.S. soldiers and Mexican citizens, using military tribunals. Scott, worried about indiscipline and lawlessness of his own troops, feared the possible consequences, which might include a guerrilla uprising by Mexicans indignant about violations of their property rights and religious symbols. Scott said he could discover “no legal punishment for any of those offences, for by the strange omission of Congress, American troops take with them beyond the limits of their own country, no law but the Constitution of the United States, and the rules and articles of war.” These, he wrote, “do not provide any court for the trial and punishment of murder, rape, theft, &c., &c.—no matter by whom, or on whom committed.” In creating the tribunals, the general claimed his order respected the jurisdictions of both the military tribunals and the courts-martial, as none of the former “shall try any case clearly cognizable by any court martial.” Scott also claimed that the order “worked like a charm; that it conciliated Mexicans; intimidated the vicious of the several races, and being executed with impartial rigor, gave the highest moral department and discipline every known to an invading army.” Nonetheless, some of the judicial actions taken by the U.S. military during the war were reviewed and overturned by the Supreme Court, which also limited the right of the Executive or military officers to create tribunals outside the United States.<sup>7</sup>

During the Civil War, President Abraham Lincoln suspended the writ of habeas corpus and declared several regions under martial law. In response, an activist Congress passed legislation to regulate the suspension of the writs. However, it was not until after the fratricidal conflict came to an end that the Supreme Court imposed—in *ex parte Milligan* (1865)—limits on military tribunals when civilian court were open and operating. During the period 1861-1865, when the use of the

---

<sup>5</sup>Fidell, “The Culture of Change in Military Law,” in Eugene R. Fidell and Dwight H. Sullivan (eds.), *Evolving Military Justice*, Annapolis: Naval Institute Press, 2002, p. 163.

<sup>6</sup>4 Stat. 417 (1830)

<sup>7</sup>Timothy Johnson, Winfield Scott; *The Quest for Military Glory*, (Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 2008), pp. 166-168; 2 *Memoirs of Lieut.-General Scott*, (New York: Sheldon & Company, 1864), pp. 392-393, 396, 544; *Jeck v. Montgomery*. 13 How. (54 U.S.) 498, 515 (1852).

tribunals had soared, federal courts exercised little of its power to reign in either martial law or use of the military tribunals. However, a key innovation came from the Executive Branch itself when, in April 24, 1863, General Order No. 100—“Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field”—was promulgated. The 157 terse paragraphs covered topics ranging from flags of truce, martial law and treason.

The “Lieber Code”—named after their author Francis Lieber, a German-born veteran of the Napoleonic Wars and a professor at Columbia College in New York—was revised by a board of officers, and then promulgated by Lincoln. The Code, which reflected to a great extent existing laws and customs of war, represented the first attempt to codify the laws of war and included instructions for military commanders on the treatment of prisoners of war, irregular guerrilla forces, and captured enemy property. (Article 148 of the Code presaged a debate that continues until our time: “The law of war does not allow proclaiming either an individual belonging to the hostile army, or a citizen, or a subject of the hostile government, an outlaw, who may be slain without trial by any captor, any more than the modern law of peace allows such intentional outlawry; on the contrary, it abhors such outrage. The sternest retaliation should follow the murder committed in consequence of such proclamation, made by whatever authority. Civilized nations look with horror upon offers of rewards for the assassination of enemies as relapses into barbarism.”) Although it was binding only on the United States military, the Lieber Code strongly influenced the further codification of the laws of war and the adoption of similar regulations by a number of countries in Europe, which had already begun to codify laws of war for future conflicts by means of binding international treaties. (In 1856 seven European countries signed the Declaration of Paris regulating the seizure of neutral ships bearing enemy goods. A year after Lincoln promulgated the Lieber Instructions, twelve nations from the Old Continent signed the Red Cross Convention covering the treatment of the wounded of armies in the field, an agreement to which the United States signed on in 1882.) Perhaps the Lieber Code’s most important contribution in the international arena was its inspiration for an international convention on the laws of war presented to the 1874 Brussels Conference, as well as the adoption of the Hague Conventions on land warfare of 1899 and 1907.<sup>8</sup>

Despite the improvements, military law scholars Charles A. Shanor and L. Lynn House have argued that, “Strangely, little changed in military justice between the Revolutionary War and World War I; those who faced the Kaiser did so under a military justice system that governed those who fought the Hessians. Military justice was immune to the improvements, both substantive and procedural, in the civilian justice system which could have served as models. During wartime, the country was too preoccupied to address deficiencies in military justice, and during peacetime there was no felt need.”<sup>9</sup> This dynamic, or lack of it, changed during World War I, when a controversy erupted over amendments to the Articles of War. “The Ansell-Crowder Controversy”—named for the difference of opinion between Judge Advocate General Enoch Crowder and his assistant, Samuel Ansell—provoked a review of courts-martial procedure and the appellate review of military cases so profound that it took the next three decades for consensus to emerge around Ansell’s position. Crowder held a rigid, traditional view:

The court-martial simply [is] the right hand of the commanding officer to aid him in the maintenance of discipline. It is his agent. He controls it. It is answerable not to the law but to him. . . . The court-martial is not a court at all; it is by an agency of military command governed and controlled by the will of the commander.

---

<sup>8</sup>*Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field*, prepared by Francis Lieber, LL.D., Originally Issued as General Orders No. 100, Adjutant General’s Office, 1863, Washington 1898: Government Printing Office, online at: [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/lieber.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/lieber.asp); see also, Richard Shelly Hartigan, *Lieber’s Code and the Law of War*, Edison, New Jersey: Transaction Publishers, 1985, and Robert Cryer, *Prosecuting International Crimes: Selectivity and the International Criminal Law Regime*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), pp. 28-29.

<sup>9</sup>Shanor and Hogue, *National Security and Military Law in a Nutshell*, (St. Paul, Minnesota: Thomson/West, 2003, p. 210).



Ansell “was particularly motivated after thirteen black soldiers were tried for mutiny at Fort Sam Houston, Texas, had their record of trial reviewed on a daily basis by the Staff Judge Advocate (the commander’s lawyer) and were executed almost immediately after conviction, with the record of trial reaching Washington four months later,” according to one authoritative study. The executions, one of the biggest mass applications of capital punishment without trial in U.S. military history, came after sixty three enlisted men from the all-Black 24<sup>th</sup> Infantry, participating in violent protests in August 1917 against provocative police brutality and “Jim Crow” racial segregation laws, were arrested after the melee resulted in eighteen fatalities, including eleven civilians. At bottom Ansell’s ideas offered “a radically new concept of military law, one which would divorce the court-martial from the commanding officer and move into the vacuum thus created lawyers, civilian-like rules of procedure and evidence, and a complex system of appellate review to filter out whatever remnants of past attitudes still remained.”<sup>10</sup> Although eventually forced from the Army, in large measure due to Crowder’s opposition, Ansell scored a shattering victory, his proposals eventually incorporated in a new Uniform Code of Military Justice (U.C.M.J.), the legal framework that was applied throughout the military.

World War II also produced ferment among military justice theoreticians and practitioners, particularly after the public outcry that followed revelations that during the conflict nearly one in eight American soldiers—some two million men and women in uniform—faced courts-martial, with more than 100 servicemen executed and 45,000 imprisoned. As a result, two important revisions of military justice took place in the years immediately after the conflict ended. Before the U.C.M.J. was promulgated, the Articles of War regulated military justice in the Army, while in the Navy the governing code was called the Articles for the Government of the Navy. The Elston Act, in amending the Articles of War still in effect, offered military personnel better legal representation and greater protections, and was a precursor to the U.C.M.J. Not only was the Elston Act “pivotal because it fueled the appetite for reform by focusing on the significant differences between the revised Articles of War and the unchanged Articles for the Government of the Navy,” Andrew S. Efron, now the chief judge of the United States Court of Appeals for the Armed Forces, has noted. It also “established the balanced approach to military justice that Congress would employ thereafter—recognizing the disciplinary needs of commanders by retaining unique military offenses and procedures, while simultaneously providing servicemembers with a number of rights more expansive than those available in the civilian sector, such as the right to counsel at trial and on appeal regardless of indigence, automatic appeal of felony-type cases, expansive appellate powers, and self-incrimination rights and warnings, even for persons not in custody.”<sup>11</sup>

Created by a committee convened by the new Department of Defense in response to a congressional request for a criminal code, the U.C.M.J. was an effort to unify the distinct system of military justice of the Army, Navy and Coast Guard. Made law in March 1950 and coming into effect fifteen months later, the new jurisprudence changed the military justice system in several substantial ways. Not only did it expand the jurisdiction of courts-martial, outline the procedural structure of military justice, and offer a general list of substantive criminal offenses. The Uniform Code also provided an accused person significant procedural safeguards, including the right to legal counsel, to remain silent, to be informed of the nature of the accusation (charges), as well as to be have these rights explained. Edward T. Pound, writing some forty years after its promulgation, captured the cutting-edge innovations contained in the U.C.M.J. that transcended just the military sphere: “More than 15 years before the Supreme Court’s historic *Miranda* decision, the code gave service members the right to remain silent and to be informed that any statement could be used against them

---

<sup>10</sup>Quoted in Maj. Terry W. Brown, “The Crowder-Ansell Dispute: The Emergence of General Samuel T. Ansell,” *Military Law Review*, Volume 35, No. 1, (January 1967), p. 23; 1 Francis A. Gilligan and Frederic I. Lederer, *Court-Martial Procedure*, Vol 1, 1991, (New York: Lexis Publishing, 1993), cited in Lederer and Barbara Hundley Zelif, “Needed: An Independent Military Judiciary: A Proposal to Amend the Uniform Code of Military Justice,” in Fidell and Sullivan, (eds), op. cit., pp.31-32; see also, Hayward “Woody Farrar, “Identity, Patriotism, and Protest on the Wartime Home Front, 1917-19, 1941-5,” in Alton Hornsby, Jr. (ed.), *A Companion to African American History*, (Hoboken, N.J., Wiley-Blackwell, 2005).

<sup>11</sup>Pound, “History of the Uniform Code of Military Justice,” *U.S. News & World Report*, December 16, 2002; Andrew S. Efron, “The Fiftieth Anniversary of the UCMJ: The Legacy of the 1948 Amendments,” in Fidell and Sullivan (eds.), *Evolving Military Justice*, op. cit., p. 172

<sup>12</sup>Pound, “History of the Uniform Code,” op. cit.



at court-martial.”<sup>12</sup> Some of its provisions address common law crimes—arson, larceny, murder and rape—as they are defined in state codes. The U.C.M.J. also includes those offenses unique to the military, including absence offenses (such as absence without leave and desertion), duties-and-orders offenses, superior-subordinate relationship offenses (such as contempt for officials and mutiny), and combat-related offenses, such as misbehavior before the enemy and misconduct as a prisoner.

The U.C.M.J. operates in a three-level courts system similar to that of civilian courts. Criminal matters, handled by three types of courts-martial, are analogous to civilian trial courts. A general court-martial is employed for serious offenses, and requires the prosecutor, defense counsel, and the military judge must be lawyers. The military judge advises a court of five or more members on matters of law and makes rulings about the introduction of evidence. Any penalty that is authorized by the UC MJ as punishment for the offense may be imposed. Intermediate-level offenses are heard by a special court-martial, with three or more members. The defendant may choose to be tried by a military judge. The maximum sentence that may be imposed by this venue is six months of confinement, forfeiture of pay, reduction in rank, and a bad-conduct discharge. A summary court-martial, in which only one officer hears the case, is reserved for the prosecution of enlisted personnel accused of minor offenses. Upon conviction, the accused faces a maximum penalty of confinement for one month, the loss of two-thirds of a month’s pay, and a reduction in rank.

In all cases in which the sentence involves death, imprisonment for a term of one year or more, or a punitive discharge, must be reviewed by a Court of Criminal Appeals (CCA), normally a three-judge panel made up of lawyers who may be either commissioned officers or civilians. Before a sentence can be executed, the court must also affirm any sentence imposed by a court-martial. Each armed service has its own CCA. The U.S. Court of Appeals for the Armed Forces (USCAAF), an appellate court consisting of three civilian judges appointed by the president to serve 15-year terms, is the highest civilian court responsible for reviewing the decisions of military courts. All cases where the death penalty is imposed, those forwarded by the Judge Advocate General of each service for review after CCA review, and certain discretionary appeals are heard by the USCAAF, whose decisions are appealable to the U.S. Supreme Court. Recognizing that military courts are by their nature different from civilian courts, the Supreme Court has limited the jurisdiction of the Uniform Code. Soldiers already discharged from service cannot be court-martialed for offenses committed while in uniform. A crime committed by a member of a military service must be related to that service in order for the Code to apply. The U.C.M.J. also does not have jurisdiction over civilian employees of the armed forces overseas and civilian dependents of military personnel accompanying them overseas.

Critics of the U.C.M.J. complain that under its provisions the free speech and other constitutional rights of military personnel are severely and unnecessarily restricted. For example, its non-judicial punishment clause—Article 15—considered by many military officers a necessary tool for maintaining discipline and order without putting minor cases “in the system,” was seen as prone to abuse, bias, and conflicts of interest. “At a moment when many of the 2.7 million men and women who serve in the active-duty armed forces, Reserves, and National Guard units may be called to put their lives on the line, it is an issue of particular urgency,” asked *U.S. News & World Report* in 2002. “Why is it, critics ask, that these men and women are governed by a system of justice that provides a standard of fairness inferior to that guaranteed to even the most hardened criminals who appear each day in America’s civilian courts?”

Commanding officers, known as convening authorities, wield far more power than any prosecutor in any of America’s civilian courts. They decide whether to prosecute a service member. They handpick jury members. They decide whether to approve, disapprove, or amend guilty verdicts and sentences issued by juries and military judges. Critics say the power to pick jurors is the Achilles heel of the system, likening it to allowing a prosecutor alone to pick

---

<sup>12</sup>Edward T. Pound (et. al.), “Unequal Justice. Military courts are stacked to convict—but not the brass. The Pentagon insists everything’s just fine.” *U.S. News & World Report*, December 16, 2002; see also, Kevin J. Barry, “A Face Lift (and Much More) for an Aging Beauty: The Cox Commission Recommendations to Rejuvenate the Uniform Code of Military Justice,” *Law Review of Michigan State University-Detroit College of Law* (Spring 2002).

the jury in a civilian case. Military appeals courts have criticized commanders for “unlawful command influence,” or manipulating the process to convict an accused member. Despite those warnings, legal experts say, military lawyers have prosecuted only one command-influence case—and that was nearly 50 years ago. The system heavily favors prosecutors. Trial by court-martial almost always results in a guilty verdict. . . . All the armed services have a real, if unwritten, double standard for criminal prosecutions. Military prosecutors can throw the book at enlisted men and women, but the services tread lightly when it comes to generals and admirals. Some have been disciplined and forced to retire, but the military has court-martialed only three general officers—two Army generals and an admiral—in the past 50 years<sup>13</sup>

Fifty years after the Japanese attack on Pearl Harbor, another act of war—this time the work of a non-state actor—created a major change in the U.S. military justice system. In the aftermath of the attacks on the World Trade Center and the Pentagon on September 11, 2001, President George W. Bush signed an order authorizing military tribunals to be used for trying non-citizens suspected of terrorist planning and attacks. As a result, a form of military tribunal—called military commissions—was created that “closely track(ed) the model established by President Franklin D. Roosevelt for a military tribunal appointed in 1942 to try eight German saboteurs,” the jurisdiction for which was unanimously upheld that same year by the Supreme Court in *Ex parte Quirin*. (Interestingly, in *Quirin* the high court, whose justices were aware that Roosevelt had violated several Articles of War, took three months to draft a decision that was able to achieve unanimity.) Under the rules and instructions issued by the Pentagon in 2002 and 2003, the commissions operated out of Guantanamo Bay, Cuba. However, a Supreme Court ruling in *Hamdan v. Rumsfeld* called into question the legality of the commissions, as they were constituted at the time. In response, Congress passed the Military Commissions Act of 2006, establishing a new set of procedures for trying suspected alien unlawful enemy combatants using commissions, the current status of which came under review with President Barack Obama assumed the presidency in 2009.<sup>15</sup>

Understanding the U.S. experience in military justice is useful for a number of reasons. As an important institution in the oldest democracy in the world, its development and the old and new controversies that surround it point to the evolving nature of justice more generally, a process shared by other democracies. The very eruption of American democracy on the world scene—most dramatically offered by the example of George Washington and the bedraggled patriots at Valley Forge—through the Civil War, and then up to and including the latest Iraq campaign, brought along in its wake sea changes in conceptions and practices of military justice on distant shores. (“In addition to being the father of his country, George Washington was also the father of American military justice,” Charles A. Shanor and L. Lynn Hogue have noted.) What Winston Churchill once said about democracy—that it is the worst system, except for all the others that have been tried and found even more wanting—is true about this important democratic underpinning.

The unprecedented nature and velocity of the challenges the world faces today suggest understanding of the U.S. experience remains both vital and necessarily incomplete. But by sharing that experience and its strengths while learning from criticism from both at home and abroad, and by reaching out to understand the jurisprudence of other countries, those concerned with human rights and national security might hope to find the more perfect common ground Martin Luther King referred to when he wished for all Mankind the “riches of freedom and the security of justice.”<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup>Louis Fisher, “Summary,” *Military Tribunals: Historical Patterns and Lessons*, Congressional Research Service, July 9, 2004.

<sup>15</sup>Louis Fisher, *Nazi Saboteurs on Trial: A Military Tribunal and American Law*, (Lawrence: University Press of Kansas, 2003), pp. 109-121.

<sup>16</sup>Shanor and Hogue, op. cit., p. 208; Martin Luther King, Jr., “I Have a Dream,” Washington, D.C., August 28, 1963.



# Apoyo de la Fuerza Armada a la Seguridad Pública en El Salvador

Ministro de Defensa National

David Munguía Payés

Esta presentación por el Ministro de Defensa de la República de El Salvador fue hecho el 7 de julio de 2010 a la 6ª Conferencia Sub-Regional para Mesoamérica, realizada entre 20 y 23 de julio en San Salvador y organizada por el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS).

## *Exposición de Motivos*

El tema que expondremos esta tarde es el apoyo que la Fuerza Armada brinda a la Seguridad Pública. Comenzaré mis palabras aclarando que este apoyo no es aislado, sino integrado al Plan Estratégico que contiene la Política Nacional de Seguridad Pública y Convivencia, que incluye 5 ejes fundamentales:

- Control y represión del delito.
- Prevención de la violencia.
- Ejecución de medidas, penas, rehabilitación y reinserción social.
- Reparación social del delito y atención a las víctimas.
- Reforma institucional y legal.

La Fuerza Armada es el brazo armado del Estado Salvadoreño y tiene como misión principal la Defensa de la Soberanía y la Integridad del Territorio, en otras palabras somos la máxima expresión o instancia represiva, de la cual puede hacer uso el Estado Salvadoreño cuando se encuentra amenazado y decide hacer uso de la fuerza.

La Fuerza Armada es una institución versátil y multifuncional, con un gran potencial logístico.

No tenemos la misión de la salud pública, pero realizamos campañas médicas en los municipios más recónditos del país, campañas de vacunación y de abatización en los barrios y colonias más peligrosas del país; no tenemos atribuciones del medio ambiente, pero participamos en jornadas medio ambientales, siembra de árboles, limpieza de quebradas, transporte y almacenamiento de sustancias tóxicas; no somos ingenieros, pero abrimos y reparamos caminos vecinales en el interior del país, ayudamos a construir casas para los damnificados de las catástrofes, en apoyo al Viceministerio de Vivienda; no somos los encargados de Protección Civil, pero con nuestros medios aéreos, terrestres y marítimos ayudamos a realizar evacuaciones y salvar vidas, en apoyo a la Dirección Nacional de Protección Civil; no somos bomberos, pero cuando hay incendios forestales nuestras unidades concurren a apagar incendios; no somos policías, pero apoyamos a la seguridad pública en el combate en contra de la delincuencia, a Migración y Aduanas, para el control de las fronteras no habilitadas, a la Dirección de Centros Penales, en la seguridad de los mismos.

Quiero además, manifestar que la Fuerza Armada está convencida que para combatir la delincuencia, debemos trabajar como gobierno y pueblo en la prevención social del delito. Estas medidas bien aplicadas y con suficientes recursos nos ayudarán en el mediano y largo plazo a erradicar la pobreza y marginación social, que son algunas de las causas principales de la criminalidad y la violencia, pero también creemos que es necesario ser enérgicos y efectivos en el combate frontal contra este flagelo.

Después de esta breve introducción, trataré de dar inicio a mi exposición.

## **Antecedentes**

La responsabilidad de la Seguridad Pública no es de la Fuerza Armada, es del Ministerio de Justicia y Seguridad, a través de la Policía Nacional Civil (PNC).

Pero esto no siempre fue así, antes de la Firma de los Acuerdos de Paz, en el Ministerio de la Defensa existía el Vice Ministerio de Seguridad Pública que estaba compuesto por tres (3) Cuerpos de Seguridad, la *Policía Nacional* que fue fundada en el año 1867, cuya existencia fue de 125 años, la *Policía de Hacienda* fundada en el año 1888, vivió 105 años, su misión era evitar el contrabando de licores y aguardientes nacionales, así como la *Guardia Nacional* fundada en 1912 que vivió 80 años, con la misión de prestar seguridad en el interior del país y en el área rural.

## **Situación de la Seguridad Después de la Firma de los Acuerdos de Paz en 1992**

Tras la firma de los Acuerdos de Paz, son eliminados los antiguos Cuerpos de Seguridad Pública y sustituidos por la Policía Nacional Civil (PNC), en ese momento se tenía la percepción que la violencia del país se debía al conflicto armado y al terminar éste, no tendríamos mayor violencia ni criminalidad; sin embargo, la situación no se presentó de esa manera; hubo una transformación en algunos de los componentes principales de nuestro sistema de justicia:

a. En el ámbito legal la visión era evitar los abusos de autoridad que acaecieron en la época del conflicto armado, que duró 12 años, se elaboraron nuevos códigos y leyes penales con una visión garantista, se tomó como base el llamado *Código Procesal Penal tipo para América Latina*, estos cambios fueron precedidos por los *Drs. Argentinos Julio Mayer y Alberto Inder*, siendo Ministro de Justicia en el Gobierno del Presidente Armando Calderón Sol, el también Dr. Hernández Valiente.

b. Se dio inicio al traspaso de la institucionalidad de la Policía Nacional a la PNC, este traspaso no fue ordenado y generó vacíos de seguridad que fueron aprovechados por los delincuentes.

Entre los años 1,993 y 1,994, la amenaza delincencial estaba materializado por asaltos a bancos y negocios, cometidos por bandas delincuenciales, así como asaltos en carreteras, cometidos por ex – miembros del Ejército y de la Guerrilla, que quedaron rezagados después del conflicto armado, también se realizaron algunos secuestros.

Recuerdo que el 11 de julio de 1,994, fue asaltada una agencia del Banco Agrícola Comercial, y en una de las fotografías aparecía un asaltante “El Chele Papaya”, quien tenía un parecido con un Teniente de la Sección de Investigaciones de la Policía Nacional, quien fue vinculado a dicho crimen, posteriormente se probó que él era inocente; pero traigo este caso al recuerdo porque el entonces Presidente de la República, Calderón Sol, en forma inmediata decidió disolver la SIC, destituyendo a más de 650 investigadores, la mayoría con mucha experiencia.

Esta decisión precipitó la entrega gradual que se había planificado y motivó que se perdiera la experiencia acumulada y que algunos destituidos se llevaran con ellos archivos delincuenciales importantes.

En función de esa amenaza y mientras la PNC se asentaba, el Presidente Calderón Sol, tomó la decisión de ordenar a la Fuerza Armada, apoyar a la PNC, a través de la conformación de patrullajes conjuntos, conformados por un Agente Policial y 10 Soldados. Este Plan se llamó *Plan Vigilante*, además se organizó en la sede central de la PNC un Comando Conjunto para coordinar las operaciones.

En esa época había una cantidad de armas de fuego de uso privativo de la Fuerza Armada en manos de civiles.

Algunas de las medidas que se implementaron fue la compra de armas por parte del Estado y el cambio de éstas por alimento, para luego ser fundidas.

Fue a finales de los 90s y principios del 2000 que las pandillas se dedican a una actividad criminal más abierta.

En el año 2,003 el Presidente Flores, presentó a la Nación una iniciativa para combatir la delincuencia, al cual llamó “Plan Mano Dura” y presentó a la Asamblea Legislativa una Ley Antipandillas.

Este plan no contó con el consenso requerido y perdió la batalla política, la Ley Antipandillas fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia.

Algunos críticos de este Plan aseguran que los Planes Mano Dura no son la solución para combatir la criminalidad, y que con este plan se hizo mutar a las pandillas, algunos pandilleros dejaron de tatuarse, mutaron, se fortalecieron y aumento la criminalidad. Si es cierto que estos planes no dan resultados, podemos inferir que la Mano Dura no es la solución.

Entonces cuál es; la mano blanda, la tibieza o solamente la prevención.

Estudios hechos por la Fuerza Armada, nos indican que la derrota política del Gobierno del Presidente Flores, generó más impunidad en las pandillas y éstas se sintieron más protegidas, se envalentonaron y fortalecieron, además notamos que esta etapa de desarrollo de las pandillas coincide con el aumento en el involucramiento más a fondo al traslado de la droga del Sur con destino a Estados Unidos de América.

Lo que ha generado más crímenes y violencia, pues el pago a las pandillas por este servicio es en droga, lo cual ha generado el aumento de la venta al menudeo y la lucha entre maras rivales por el mercado de la droga.

Actualmente las estadísticas de crímenes que lleva la Fuerza Armada nos indican que el 90% de los homicidios en los Municipios donde operamos son cometidos por las pandillas, a consecuencia de la lucha por el territorio para la distribución de la droga y la confrontación entre pandillas, un porcentaje bajo de ese 90% de homicidios está relacionada al no pago de las extorsiones.

Es de hacer notar que la mayor parte de víctimas de los homicidios es gente que está relacionada con el tráfico de drogas, situación que se da en los municipios más pobres. Otro dato importante de las estadísticas que lleva la Fuerza Armada en el último año, nos indica que un 60 por ciento de los homicidios, los están cometiendo los menores de edad, protegidos por las leyes penales juveniles.

## **Fundamentación Legal de la Participación de la Fuerza Armada**

Ante la creciente ola delincencial en el país, sobre todo en homicidios y extorsiones, el señor Presidente decide emplear a la Fuerza Armada en una forma más decidida y con mayor presencia en apoyo a la PNC, situación que se materializa legalmente a través del Decreto Ejecutivo No. 70 y en base al *art. 168, ordinal 12° de nuestra Constitución Política, que dice que el Presidente puede disponer de la Fuerza Armada para la Defensa de la Soberanía del Estado, la integridad del Territorio, excepcionalmente si se han agotado los medios ordinarios para el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública, el Presidente podrá disponer de la Fuerza Armada para ese fin, la actuación de la , Fuerza Armada se limitará al tiempo y a la medida de lo estrictamente necesario para el establecimiento del orden y cesarán tan pronto como se haya alcanzado ese cometido. La Asamblea podrá disponer el cese de esas actividades.*

El Decreto No. 70, da a la Fuerza Armada las siguientes atribuciones en el marco de la prevención del delito:

- a. Tiempo un año.
- b. Misiones.
  - 1) Prevención, disuasión, aprensión infraganti.
  - 2) Patrullajes, seguridad a operativos de la PNC.
  - 3) Registros de personas y vehículos.
  - 4) Atender a la población en caso de emergencia.
  - 5) Resguardar la frontera nacional.
  - 6) Reforzar la seguridad de centros penales.

En base a esas misiones en coordinación y a propuesta de la PNC, se decide operar en los 5 departamentos de mayor índice delincencial, éstos son: Santa Ana, Sonsonate, La Libertad, San Salvador y San Miguel, en esos Departamentos se seleccionan los 12 municipios más violentos y en ellos 19 zonas de operación, a partir de este mes de julio hemos aumentado nuestra presencia en 10 zonas adicionales.

### **Organización de las Fuerzas**

Se organizan en un mando y 8 Fuerzas de Tarea de 350 efectivos cada una, al mando de Tenientes Coroneles con más de 20 años de servicio, con sus planas mayores, S-1, S-2, S-3, S-4, S-5, y con sus cuadros completos de oficiales, suboficiales y tropa con la misión de quitar el control a las pandillas en nuestras áreas de operaciones a través de acciones disuasivas de prevención, tales como: registros a personas y vehículos, así como capturas infraganti, entregando los capturados inmediatamente a la PNC. Todo esto con la finalidad de crear las condiciones de seguridad para que otras instituciones del Estado puedan llevar sus planes sociales y de desarrollo y así desplazar al crimen y pandillas de las zonas de operación.

### **Escenario Inicial (Descripción de la Pirámide de Organización de la Pandilla)**

Nuestras unidades entraron a las áreas de operaciones y nos establecemos allí, en algunos lugares a la intemperie, en tiendas de campaña, en casas abandonadas, en centros de salud abandonadas, durmiendo en portales y casas comunales habilitadas por los vecinos. En algunos lugares las pandillas amenazaron a los habitantes si nos daban albergues. El escenario en esas zonas era de total inseguridad, El Estado había estado ausente por varios años, la gente común estaba aterrorizada y sometida por las pandillas, conocían a los líderes de las clicas y a los criminales en general, casi todos los negocios, aún los pequeños eran víctimas de extorsiones por parte de las pandillas.

La gente al inicio no nos daba información por temor a represalias, es decir los asesinaban, poco a poco nos hemos ido ganando la confianza de la gente y nos señalan en el barrio o la colonia a los renteros y a los asesinos, pero no tienen valor de denunciarlos en forma oficial ante la PNC y mucho menos ante los tribunales.

*La tendera por ejemplo*, nos señala a un joven que le acaba de cobrar la renta y a pocos metros lo detenemos y procedemos a registrarlo, primero se resiste al arresto y cuando lo sometemos le encontramos dinero, el dice que lo ganó trabajando, la persona que lo denunció al inicio se niega a poner la denuncia oficial, el caso se cae y tenemos que dejarlo en libertad.

Hemos detenido menores de edad a punto de asesinar a otros con pica hielo.  
Hemos detenido personas inmediatamente después de asesinar a otros en un bus.  
Hemos detenido a extorsionistas infraganti.  
Hemos hecho más de 405 mil registros de personas, más de 150 mil registro de vehículos.  
Más de 60,000 patrullajes a pie.



Más de 600 decomisos de droga.  
Más de 100 decomisos de armas de fuego.  
Pero sobre todo hemos evitado muchos crímenes y nos hemos ganado la confianza de la población.

## **Las Nuevas Misiones.**

- a. Vamos a tomar la seguridad periférica e intermedia de centros penales.
- b. Vamos a dar seguridad en los pasos fronterizos y 62 puntos ciegos, a lo largo de la frontera

## **Seguridad de Centros Penales: Situación General.**

Todos los centros penales del país están sobrepoblados, el hacinamiento es evidente, donde deberían dormir 3, duermen 8 o más.

El control de los internos es difícil, el Director de Centros Penales ha denunciado corrupción en el Cuerpo de Custodios, así como de ONG's, abogados defensores, personal que labora en programas de reinserción y hasta personal religioso.

Se estima que de los penales salen la mayor parte de órdenes de homicidios (ejemplarizar), y sumado, más del 80 por ciento de las extorsiones son ordenadas desde el interior de los reclusorios, a través de teléfonos celulares y de órdenes directas con las visitas de los reclusos, en la mayor parte de los casos, los familiares de los reos forman parte de la red de las extorsiones, pues de eso viven.

Por lo tanto hemos recibido a solicitud del Director de Centros Penales y de orden del Presidente, prestar seguridad perimetral e intermedia a dichos centros, que incluye registros a todos los que entran y salen, a fin de evitar las órdenes criminales desde el interior de los reclusorios, y así coadyuvar a disminuir la criminalidad en el país.

Periódicamente y en forma clandestina entran a los centros penales todo tipo de ilícitos, drogas, armamento, teléfonos celulares, chips, etc.

Un teléfono celular en un centro penal puede costar hasta cinco mil dólares.

Actualmente estamos proporcionando 1500 hombres para cumplir esta misión, esperamos dar inicio a partir del 26 de este mes.

Para lo cual hemos establecido campamentos en los alrededores de los Centros Penales, en Casas rentadas, instalaciones abandonadas, así como en tiendas de campaña; hemos tenido que mover cocinas y establecer las condiciones de higiene necesarias para vivir, puesto que no hay espacios al interior de los Centros Penales.

## **Seguridad Fronteriza (Descripción de la complejidad de esta misión)**

- a. Características Topográficas, difíciles especialmente en el Norte del país.
- b. Pasa droga, armamento, mercadería, ganado, gallinas, queso, etc.
- c. Complicación de la logística, acceso, control, comunicaciones, etc.
- d. Falta de medios de transporte.

Esta misión la cumpliremos con 1,000 efectivos.

## **Conclusiones**

- a. La complejidad del fenómeno de la delincuencia en el país y su grado de desarrollo requiere el

concurso de todos para resolverlo, esto implica un esfuerzo del Gobierno con Medidas Preventivas y Sociales que ataquen la raíz de los problemas de marginación y pobreza que de alguna manera generan las condiciones para la proliferación del crimen; estas medidas darán resultado a mediano y largo plazo (10 o 15 años).

Pero además es necesario un ataque frontal a la delincuencia, especialmente a las pandillas que son el causante de más del 90 por ciento de los homicidios y extorsiones y con el fin de desarticular su estructura.

b. Los altos índices delincuenciales expresados en la violencia, y materializados en homicidios con lujo de barbarie, extorsiones y otros ilícitos, no solamente tienen su origen en la pobreza, la marginación social, la falta de valores cívicos y morales; sino también a la tendencia a llenar vacíos, por la falta de normas de comportamiento social y de leyes adecuadas a la evolución que ha presentado el crimen y las pandillas.

c. Otro factor importante a considerar, es la deficiente coordinación entre los órganos encargados de investigarlo, así como la discrecionalidad que tienen los funcionarios judiciales para juzgar un ilícito, pues se han visto casos que por un mismo delito juzgado por jueces diferentes, uno es condenado y el otro absuelto.

# CHDS Forja una Nueva Generación

Oswaldo Jarrín

## **Introducción**

El estudio, la discusión y el intercambio de experiencias son valiosos instrumentos para el avance del conocimiento y mejor entendimiento entre los gobiernos de los países del Hemisferio Occidental, en sus respectivas responsabilidades de defensa y seguridad. En este sentido, los cursos del Center for Hemispheric Defense Studies (Centro Hemisferio de Estudios de Defensa / CHDS) en política de defensa; operaciones estabilidad, paz e intervención humanitaria; transformación de la defensa, y contraterrorismo y cooperación internacional se complementan con seminarios y conferencias a nivel regional para altos ejecutivos de los diferentes sectores gubernamentales.

Efectividad académica que para ser mantenida requiere una renovación en sus contenidos curriculares, fundamentados en un liderazgo transformador, que sintonice los intereses y demandas de los diversos actores institucionales con los cambios en la naturaleza de los conflictos, que debido a múltiples circunstancias están haciendo más complejo e incierto al ambiente de seguridad social, nacional e internacional. Es en este horizonte que se debe analizar porque el CHDS abre una nueva generación en el foro del pensamiento estratégico para contribuir a una mayor cooperación en la preservación de la estabilidad, gobernabilidad y prosperidad hemisférica.

## **Redundancia en un escenario interdependiente**

La proliferación de nuevas organizaciones en el régimen internacional demuestra un desgaste inocuo del idealismo en las relaciones internacionales en la búsqueda de una nueva realidad basada en la construcción social y en la cooperación para una integración que responda a las necesidades colectivas y preserve los valores comunes de la región.

Este exceso de confianza en creer que la creación de organizaciones incrementa las probabilidades de solución de los problemas comunes, se convierte en una falta de credibilidad en las instituciones existentes y en la suficiencia de la norma consuetudinaria internacional que debe caracterizar a la dinámica de las relaciones entre los estados. Esta tendencia internacional demuestra también que el paradigma de la interdependencia de Keohane y Nye<sup>1</sup>, si bien ayuda en la interpretación y comprensión de los fenómenos que caracterizan a la época actual, es insuficiente para proyectar las consecuencias que se derivarían de la perturbación y la consecuente deficiencia funcional entre las estructuras organizacionales antiguas y propuestas, requiriéndose por lo tanto la concurrencia de otros modelos que orienten en el diseño de estrategias y medidas para superar la confusión que se incrementa al tradicionalmente conocido caótico sistema internacional.

Las relaciones entre los Estados y con otros actores transnacionales se han incrementado enormemente con el avance y expansión de la información, la tecnología y los efectos en el transporte, medios de comunicación, libre intercambio e internacionalización de las actividades sociales a todo nivel (Nye 1970). Esto ha dado oportunidad para incrementar los canales de comunicación de los Estados para poder elaborar una agenda que identifique los bienes públicos internacionales, entre los cuales la seguridad se ha convertido en una prioridad para obtener los beneficios de la cooperación internacional.

La iniciativa de creación de organizaciones internacionales aspira reducir el enfoque realista en las relaciones internacionales, prevenir y minimizar conflictos, evitar que la estabilidad sea el producto

---

<sup>1</sup>Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye. *Power and Interdependence*, Harrisburg: R. Donnelly & Sons Co, 2001, cap 1, page 7-8

de un balance de poderes y uso de fuerza, ofreciendo más oportunidad a un orden basado en la norma internacional, en valores comunes y una acción efectiva de las organizaciones internacionales en la solución de los problemas de la región.

Esta reproducción persistente de organizaciones internacionales obedece a cuatro factores que son a la vez determinantes del futuro de esta tendencia en el sistema internacional: la naturaleza de los participantes, la efectividad de las organizaciones internacionales existentes, la ideología política y la interacción de los miembros.

En cuanto a la naturaleza de los países participantes, con las asociaciones, comunidades y consejos, como foros de discusión que no llegan al nivel de una organización internacional ni a una alianza, se busca diferenciar entre lo que significa la preponderancia de la hegemonía y la influencia del control, en un ambiente internacional en el que el poder está caóticamente distribuido y en el que ya se advirtió, sobre la conveniencia de que la superpotencia, comprenda las fortalezas y también las limitaciones del Poder Americano.<sup>2</sup>

En este sentido las nuevas organizaciones prácticamente han seguido el criterio de Buzan de la Escuela de Copenhague, cuando manifestaba que en América es difícil establecer un complejo de seguridad debido a la imponente presencia de los Estados Unidos y a la sobrecubierta de la OEA<sup>3</sup> por este mismo efecto.

La relación entre los componentes de las organizaciones, a la que Buzan denomina interdependencia compleja si bien relega a la fuerza militar del espectro político, destaca con mayor significado a los otros factores de poder especialmente políticos y económicos, los cuales acentúan más la disimetría entre los países debido a los costos transaccionales, que genera menores oportunidades y mayor vulnerabilidad en los estados de menor capacidad. La influencia sobre los sistemas organizados y especialmente en los países de menor capacidad es interpretada como una pérdida de libertad de acción en el diseño de una agenda más auténtica a las necesidades comunes de la región.

Es por esta razón que las nuevas comunidades además de reducir la influencia externa en sus decisiones, buscan dar mayor oportunidad de participación a los países en un contexto de identidad y solvencia para manejar como se ha manifestado sus propios problemas, como se ha demostrado en diversas situaciones de crisis política internacional.

La falta de efectividad de las organizaciones internacionales, sin embargo de haber logrado un importante consenso hemisférico en el seno de la OEA, con la Carta Democrática, la Declaración de Seguridad de las Américas y el Compromiso de Seguridad Pública de las Américas, dista mucho de una política unificada en cada uno de estos compromisos consensuados para una efectiva implementación.

El conocido argumento de que las organizaciones son el producto de lo que hacen o dejan de hacer sus integrantes; no excluye de la anomia existente en la región a la que se llega por una falta de cumplimiento de la norma y de los compromisos internacionales por parte de las naciones que termina en una endeble cooperación con las organizaciones.

Debilitada la confianza se abre espacio a la ideología política que provoca fricciones, aupadas por una diplomacia mediática que promueve predisposiciones de polarización de la era de la Guerra Fría superada.

La finalidad de las comunidades creadas traslapa las misiones de las organizaciones existentes en

---

<sup>2</sup>Nye, "Toward a liberal realist Foreign Policy: A memo for the next President," *Harvard Magazine*, March/April, 2008, <http://harvardmagazine.com/2008/03/toward-a-liberal-realist.html>

<sup>3</sup>Barry Buzan, Ole Waever, Jaap de Wilde, ed., *On Security a New Framework for Analysis*, London: Lynne Rienner, 1998, subtitle 3

el régimen internacional, resultan iterativas y redundantes sobre los temas de integración económica y de seguridad a nivel regional y subregional. Superposición que para evitar afecte al protagonismo de las nuevas organizaciones creadas, se pretende dismantelar a las antiguas o se les resta importancia, provocando una discreta desactivación.

La cooperación e integración económica de los países, que no puede detenerse, mientras tanto avanza mediante acuerdos bilaterales sin vocería de bloque y los temas de seguridad inician un retroceso con replanteamientos desde los conceptos de seguridad, al margen de los avances logrados en el sistema interamericano, desconociendo reuniones como la de Bridgetown, que permitió llegar en consenso a la Declaración de Seguridad de las Américas en el 2003 en la que se reconoce a la seguridad como multidimensional.

En torno a esta declaración se firmaron sendos acuerdos, convenciones, declaraciones colectivas a nivel hemisférico en el marco de la OEA, que a su vez motivo la reorganización de la OEA, creándose la Secretaría de Seguridad Multidimensional para dar cabida y seguimiento a los compromisos internacionales, con CICAD, CICTE, CIFTA, para afrontar problemas del narcotráfico, terrorismo, tráfico ilegal de armas de fuego, municiones, explosivos.

Pero al momento de su implementación los acuerdos, que obviamente no pretenden ser supranacionales, han sido reconocidos por otras organizaciones internacionales subregionales, como en la Comunidad Andina (CAN), Sistema de Integración Centroamericano (SICA), e instancias como la Conferencia de Ministros de Defensa, a pesar de lo cual han quedado a la iniciativa y voluntad individual de los países.

La situación de seguridad en tanto está siendo superada por los acontecimientos, porque los Estados no pueden resolver problemas de seguridad en forma independiente. El resultado paradójicamente es una revitalización del realismo en las relaciones internacionales, al tener que recurrir al poder militar para sus problemas de seguridad, en sentido contrario a lo que se pretendía con las iniciativas organizacionales, porque la magnitud y gravedad de las amenazas y la falta de una estrategia integral y colectiva dejan a los países bajo su aislado esfuerzo.

Finalmente la interacción entre los países que se pensaba era insuficiente para la conformación de los complejos de seguridad, más bien se ha incrementado; la permanencia de contenciosos fronterizos, territoriales y de desarrollo económico, en lugar de desaparecer han adquirido connotación geopolítica impulsados por la misma ideología política en una lucha por un liderazgo y hegemonía renovados.

### **Búsqueda de un equilibrio promisorio**

La idea acerca de que los países del Hemisferio Occidental están más integrados que nunca en referencia a una seguridad trans-americana<sup>4</sup>, se está debilitando en vista del progresivo deterioro del sistema de seguridad Inter Americano, que no encontró opciones de flexibilidad, a pesar de las iniciativas, como la seguridad multidimensional y los esfuerzos realizados para compatibilizar las estructuras, espacio en el que se han posicionado nuevas iniciativas organizacionales a nivel subregional, sin articularse a las antiguas existentes.

Si bien hay toma de conciencia y de responsabilidad de acción frente a las amenazas transnacionales y a las situaciones de crisis al interior de los países que en igual forma tienen una trascendencia internacional, los diferentes liderazgos emergentes, cambian la dirección de la lealtad de los países; demuestran indiferencia y un prudente no alineamiento de los subsistemas creados con el macro sistema hemisférico, se estructuran como opciones auto impulsadas por agendas políticas y de seguridad más limitadas que dificultan la aproximación entre los objetivos e intereses de las diferentes organizaciones de una forma pluralista, que estimule la conformación de un sistema

---

<sup>4</sup>Einaudi, Luigi R., "Trans-American Security: What's Missing?," *Strategic Forum*, INSS, National Defense University, No 228, September 2007

abierto, en el que la multilateralidad sea la nueva expresión de las relaciones internacionales en los países de la región.

Irónicamente se debilita la cooperación regional apelando a ella como impulsadora de nuevas comunidades, sin reconocer la importancia del tratamiento regional y multinivel que requieren los problemas de seguridad.

Las medidas de confianza mutua entre los países, el control de los gastos de defensa, el control del narcotráfico y del tráfico ilegal de armas—antiguos temas abordados por instancias regionales desde hace décadas—se presentan como iniciativas recalentadas, sin fundamentar siquiera la continuidad requerida para su ejecución en concordancia con los convenios existentes a nivel hemisférico. De esta manera pasan a ser un desahogo de los nuevos compromisos internacionales, pero en la realidad son una disipación de energía fuera del equilibrio que debe buscarse entre los diferentes sistemas y organizaciones de la región.

Esta falta de armonía entre los sistemas de la región contradice a las capacidades que deben poseer para afrontar a las amenazas en las mismas condiciones de su actuación transnacional, considerando que éstas no se limitan a circunscripciones geográficas, políticas o ideológicas que limiten su amplia y expansiva amalgamación transnacional.

Estas condiciones externas y extremas están conformando un entorno turbulento que de mantenerse inalterable en su tendencia se llegaría al borde del caos; escenario probable si se considera el avance de las amenazas transnacionales en la región.

Las condiciones extremas en un sistema no se dan únicamente por los factores externos, sino también por las inconsistencias internas de los sistemas, es decir cuando las partes que interactúan en conjunto son poco controlables.

No se trata de estructurar una jerarquía supranacional en función de una autoridad única centralizadora y hegemónica, sino más bien en función de las normas, y acuerdos que en función de su soberanía los países constituyeron compromisos, y por estar respaldados por sus respectivas constituciones nacionales deben respetarse, para evitar comportamientos impredecibles.

El razonamiento es sencillo, si no hay alineamiento con opciones preestablecidas por una norma o convenio, se adquiere libertad para iniciativas diversas, se desgasta energía, recursos y se pierden oportunidades que dan como resultado un ambiente de inestabilidad y aún caótico.

Pero un ambiente caótico, no debe entenderse como desorden, confusión y clima de anarquía. Según la teoría del caos, corresponde a una evolución de las condiciones iniciales del ambiente en el que funciona un sistema y puede llegar a un nivel elevado de sensibilidad en el que una pequeña perturbación, una mínima variación o fluctuación puede ampliarse en tal magnitud que puede provocar que el sistema sea arrastrado hacia direcciones completamente diferentes, este efecto “mariposa”. *“Muestra la realidad interconectada que nos rodea y llena de bucles de retroalimentación, donde cada elemento integrante actúa para modificar el comportamiento del medio que la rodea, pero no lo hace en forma independiente sino obedeciendo a un comportamiento integrado del conjunto”*<sup>5</sup>

En este comportamiento caótico la retroalimentación en una realidad interconectada con integrantes del sistema que han sufrido una elevada vulnerabilidad, transmite la sensibilidad y vulnerabilidad al sistema en conjunto.

---

<sup>5</sup>García, Juan Martín, *Teoría y Ejercicios Prácticos de Dinámica de Sistemas*, 2da. ed. 2008, Ejercicio 5.22, Efecto Mariposa, <http://paginespersonals.upenet.es/~jmg2/caso22s.htm>

En este nivel, según afirma Ilya Prigogine<sup>6</sup>, se conforman “estructuras disipativas”, o de apareamiento del orden en condiciones alejadas del equilibrio por ser aleatorias pueden reencontrar un periodo de estabilidad, o pueden retornar a la situación de crisis, para seguir un nuevo proceso mediante el cual pueda reencontrar un nuevo equilibrio alejadas obviamente del equilibrio inicial.

Dentro de este contexto la OEA, como organización internacional y sistema integrador regional se esfuerza por mantener al ambiente del Hemisferio, como un espacio democrático y pacífico; este fue el tema central de los diálogos realizados en la XL Asamblea General de la OEA en la que se destacó la importancia de seguir promoviendo un ambiente propicio, para el control de armamentos, la superación de las situaciones de tensión y la solución de crisis, a través de la cooperación como único mecanismo para enfrentar a las amenazas tradicionales y nuevas que afectan a la región.<sup>7</sup>

Esta misma oportunidad fue propicia para despejar dudas y preocupaciones acerca de la relación y funcionamiento de la OEA, como Sistema Interamericano, con las diversas iniciativas subregionales de reciente creación como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe y otras antiguas, como la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y otras no mencionadas pero que existen en la región.

El Secretario General José Miguel Insulza manifestó no compartir el criterio de que se esté buscando el debilitamiento de la OEA; desestimó que afecten su funcionamiento. No obstante hacer una diferenciación entre lo bueno que es tener UNASUR y que “debería preocuparnos de ver si podríamos prescindir de otros organismos, pero no de los que cumplen una función”<sup>8</sup>. Otros organismos que tienen muchos años de vigencia, sin embargo, han venido funcionando en forma paralela a la OEA, sin ofrecer dificultad en el ejercicio de sus respectivas funciones.

En la clasificación hecha por Insulza además se establece una clara diferencia entre un organismo internacional y otras instancias de dialogo como la Comunidad Latinoamericana y del Caribe, que desde la cumbre CALC, por iniciativa del Brasil busca dar oportunidad a los líderes de las dos regiones, sin la presencia de potencias como Estados Unidos, para conversar “sin tutelas” y para debatir con perspectivas y agendas propias, a propósito de la crisis económica global como una oportunidad para integrar programas económicos, al igual que otros mecanismos de integración económica, los que no tienen, según Insulza las mismas posibilidades que las anteriores plataformas políticas, porque el tema económico se circunscribe a un ámbito más subregional.

La XL Asamblea General de la OEA y la Declaración de Lima, dio oportunidad de plantear tres aspectos que se encuentran fuertemente vinculados y que son fundamentales en la región: el ambiente del Hemisferio, la situación del Sistema Interamericano y los subsistemas subregionales.

Acercas del ambiente de seguridad hemisférico, no obstante encontrarse ampliamente descrito en la Declaración de Seguridad de las Américas del 2003, las amenazas, preocupaciones y desafíos, evalúa la situación de la región y pone énfasis en otros temas como el control de armamentos, las situaciones de tensión y la solución de crisis que deben ser controladas, con lo cual se demuestra la percepción del cambio en el escenario de la seguridad regional y actualiza la agenda política y de seguridad para el futuro, como tarea primordial de la secretaría. Pero mantener un ambiente propicio para el control de las situaciones planteadas tiene también implícito el reconocimiento de que los valores que dan sustento al sistema están siendo afectados, por lo que la trilogía que respalda al funcionamiento de la OEA—la Carta Democrática, Declaración de Seguridad y Compromiso de

<sup>6</sup>Nicolis, g. and I. Prigogine, ed. *Self organization in nonequilibrium systems, from dissipative structures to order through fluctuations*. John Wiley and Sons, 1977

<sup>7</sup>OEA adopta Declaración de Lima al concluir su XL Asamblea General, OEA, Comunicado de prensa, 8 Junio 2010, [http://www.oas.org/OASpage/press\\_releases/press\\_release.asp?sCodigo=C-239/10](http://www.oas.org/OASpage/press_releases/press_release.asp?sCodigo=C-239/10)

<sup>8</sup> Descarta que UNASUR debilite a la OEA, *La República*, Perú, Junio 5, 2010, <http://www.larepublica.pe/politica/05/06/2010/descarta-que-unasur-debilite-la-oea>



Seguridad Pública de las Américas—exigen una mejor observación y plena vigencia en los países de la región.

La situación del Sistema Interamericano, si bien no se ve debilitado con la presencia de la UNASUR, como manifiesta el Secretario General<sup>9</sup>, también es cierto que en varias ocasiones se ha planteado la necesidad de su reforma, ante lo cual la proliferación de iniciativas para crear nuevas organizaciones, y no descarta la posibilidad de proyectar tendencias caóticas, estructuras disipativas que aumenten la entropía de una parte del sistema, mientras otras se fortalezcan a costa de aumentar el desorden a su alrededor.

Se volvería, según la teoría del caos a encontrar un nuevo equilibrio y estabilidad pero no sin antes haber entrado en una etapa de crisis indeseada.

Finalmente los subsistemas regionales han sido claramente categorizados por el Secretario General. Reconoce el valor de las comunidades y asociaciones, sugiere el establecer una armonía entre ellas; un equilibrio promisorio que demanda la necesidad de “prescindir” de algunas organizaciones por su funcionalidad cuestionada. Es evidente la necesidad de evitar perturbaciones que puedan generar ambientes de inestabilidad en el sistema para preservar la sinergia que se puede lograr en ambientes heterogéneos y complejos sin disipación de energías.

### **Liderazgo transformacional e institucionalidad**

La preservación del equilibrio y la sinergia en este ambiente político hemisférico de gran dinámica, aparentemente depende de la efectividad funcional de las organizaciones y de los subsistemas, antes que de modalidades estructurales y de la exclusión de países participantes, que conducen a juegos de poder que es lo que precisamente se pretende evitar con las nuevas organizaciones.

Reducir los efectos de la influencia que afecte a la legitimidad de las decisiones inequívocas de la región, excluyendo a los Estados Unidos de las comunidades internacionales, no es una novedad según lo afirmó el Secretario General de la OEA, ya que esa iniciativa fue presentada hace varios años por Chile, en lo que se denominó la modalidad de “dos capas”<sup>10</sup> dejando para el final la deliberación con los Estados Unidos, los temas previamente deliberados en la organización subregional.

Pero evidentemente la estabilidad y cooperación no depende de la forma de organización, o de los procedimientos burocráticos para la toma de decisiones. Debe entenderse que las ventajas de la cooperación se encuentran en que cooperando se refuerza la soberanía de los países, en la medida que se refuerce su seguridad.<sup>11</sup>

Esta comprensión acerca de la cooperación para preservar la estabilidad regional depende básicamente de la actitud que tengan los Estados para salir del pensamiento de confrontación, pesimista y agresivo para comprender mejor el mundo, porque los indicadores sociales e históricos imponen, como en cualquier parte del mundo un “rendez vous” de la civilización<sup>12</sup>.

De la estabilidad que los estados sepan mantenerla entre sí depende la estabilidad y cohesión de la región para hacer frente a las amenazas comunes y evitar llegar a comportamientos, aislados y reactivos que dejen intersticios, como ventanas de oportunidad y libertad de acción para los grupos ilegales transnacionales, que poseen gran habilidad de coalición sin condiciones o limitaciones ideológicas que dividan y polaricen a los miembros de su red.

---

<sup>9</sup>Descarta que UNASUR debilite a la OEA, *La Republica*, Perú, Junio 5, 2006

<sup>10</sup> *ibidem*

<sup>11</sup>Cooper, Robert, *The Breaking of Nations, Order and Chaos in Twenty-First Century*, Atlantic Monthly Press, Broadway, 2003 <http://www.foreignaffairs.com/articles/59207/g-john-ikenberry/the-breaking-of-nations-order-and-chaos-in-the-twenty-first-cent>

<sup>12</sup> Courbage, Youseff, and Emmanuel Tood, *Le rendez vous des civilisations*, ed. 2008

Consciente de la importancia de la armonía necesaria entre las organizaciones internacionales, el Secretario de la UNASUR, Néstor Kirchner<sup>13</sup> declaró que el bloque regional debe convertirse en generador de políticas profundas de integración en la región, sin provocar contradicciones con otros institutos integrados como la CAN y el MERCOSUR.

Dentro de este contexto—*¿Será suficiente determinar políticas cuidadosas en no provocar contradicciones o más bien será necesario proponer políticas de convergencia en propósitos con las organizaciones subregionales y regionales para motivar la integración también intrarregional?*—tema que conviene ampliarlo con el planteamiento de otros interrogantes que nos den un mejor enfoque en cuanto a responsabilidades para una efectiva implementación y rendición de cuentas:

¿Cuál es el eje transversal que vincula a la democracia, la seguridad internacional y la seguridad pública como bienes públicos internacionales?, ¿Cómo se puede promover la armonía entre los estados y organizaciones para preservar la sinergia del sistema Interamericano?, ¿Cuál es el nivel de responsabilidad de las instituciones estatales y de la sociedad civil para lograr un serio cumplimiento de la Carta Democrática Interamericana, la Declaración de la Seguridad en las Américas y el Compromiso de Seguridad Pública en las Américas? .

Todas las respuestas a estos interrogantes giran en torno al tema de la prosperidad de las naciones del continente y a los demás valores compartidos en los que la democracia y la seguridad se retroalimentan. Sin embargo, para pasar del discurso a la realidad hay que reconocer que los países son conscientes de que los problemas de seguridad de la actualidad no tienen ni pueden tener una solución militar, pero al mismo tiempo comprenden que no se puede excluir de responsabilidad a todas las instituciones del estado para afrontar los problemas de la seguridad de una manera multisectorial.

Los consensos a los que están llegando a nivel regional y subregional, como en diversos organismos de reciente creación como el Consejo de combate al narcotráfico de la UNASUR, se refleja en la actualización de sus políticas de seguridad; en sus Libros Blancos, como es el caso de Ecuador, Chile, Paraguay, y en su Estrategia Nacional de Seguridad como en el caso de Brasil, en que establecen responsabilidades diferenciadas a las instituciones pero cooperativas, en cuanto a seguridad pública, seguridad interior, control de fronteras superando de esta manera el dilema de la “securitización” (Barry Buzan, Ole Wæver 1992:187), causada por ampliacionistas que generaron el temor de una militarización de los problemas de la seguridad, restringiendo la participación de instituciones del Estado en coordinación con las no estatales y con la sociedad civil, para afrontar los problemas de la seguridad de una forma multisectorial.

La estrategia integral da prioridad a la acción de la diplomacia, a la participación de las organizaciones internacionales, al desarrollo social, a la integración con la sociedad civil, en lo que Keohane y Nye denominan el “soft power”, sin que desaparezca la expresión militar del poder, normado para su aplicación de última instancia, dando lugar a la conformación del “smart power”<sup>14</sup>.

El Consejo de Defensa Suramericano (CDS), de reciente creación, es emblemático en este nuevo enfoque de la seguridad. Fue creado para la consolidación de la Zona de Paz Suramericana, como una plataforma de diálogo y busca de consenso en temas de seguridad externa, para facilitar la cooperación, la confianza mutua y la protección ante amenazas externas e internas dentro del marco de la normativa nacional de los países.

Sin embargo estos cambios positivos que se advierten en la región están surgiendo por iniciativa de los países en forma distinta acorde a sus respectivas necesidades pero en forma desarticulada; por

<sup>13</sup>Kirchner, Nestor, “UNASUR quiere evitar conflictos con CAN Y MERCOSUR,” Declaración de prensa en Guayaquil, *Associated Press*, Junio 15, 2010

<sup>14</sup>Nye, Joseph, “Implementing Smart Power: Setting an Agenda for National Security Reform, Statement before the Senate Foreign Relations Committee,” CSIS, April 24, 2008 [http://www.creativeworldwide.com/CAIStaff/Dashboard\\_GIROAdminCAIStaff/Dashboard\\_CAIIAdminDatabase/Resources/SD\\_Event/files/ts0804024armitage-nye.pdf](http://www.creativeworldwide.com/CAIStaff/Dashboard_GIROAdminCAIStaff/Dashboard_CAIIAdminDatabase/Resources/SD_Event/files/ts0804024armitage-nye.pdf)

lo que la responsabilidad compartida de las organizaciones internacionales y de las instituciones requieren de un liderazgo transformacional, reticular, con una visión estratégica de futuro que genere compromisos y desarrolle nuevas capacidades.

El liderazgo político, al que McGregor califica como transformacional es el que promueve la ayuda mutua entre los diferentes líderes al más alto nivel de moral y motivación para articular la visión estratégica; es decir el futuro deseado, factible y sustentable en el largo plazo con los propósitos de beneficio de la comunidad o del sistema<sup>15</sup>.

El liderazgo transformacional cuando se trata de las redes y sistemas externos se sirve de la intermediación, para desarrollar la confianza y la comprensión del mutuo beneficio que ofrece la cooperación.

La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (NSS) 2010<sup>16</sup> define la relación internacional cuando menciona que si bien el uso de la fuerza es necesario algunas veces, se deben agotar previamente otras opciones, analizando los riesgos y costos de la acción con los de la inacción y llama a los Estados Unidos a fortalecer su poder a través de la diplomacia y el desarrollo<sup>17</sup>. “Nuestra diplomacia y desarrollo de capacidades debe ayudar a prevenir conflictos, estimular el crecimiento económico, fortalecer a los países débiles y fallidos, sacar al pueblo de la pobreza, combatir el cambio de clima y las enfermedades epidémicas y fortalecer las instituciones de la gobernabilidad democrática”<sup>18</sup>. La diplomacia es la primera línea de participación, de escucha de los socios, para aprender de ellos, construir un respeto mutuo y búsqueda de acuerdos comunes.<sup>19</sup>

Debemos fortalecer el cumplimiento de la ley internacional y nuestro compromiso para participar en la modernización de las instituciones internacionales.<sup>20</sup> La estrategia concluye diciendo “que el progreso domestico y el internacional dependerán de la más alta cooperación bilateral”<sup>21</sup>.

El liderazgo transformacional propone que al interior de las organizaciones o de los sistemas, se promueva la integración y el desarrollo de otros liderazgos que mejoren la eficiencia, generen nuevas capacidades y motiven los cambios necesarios para el logro de objetivos de beneficio común.

Particular sobre el que la Estrategia de Seguridad Nacional, dice: “nuestra seguridad nacional comienza en casa”, estamos mejorando la integración de habilidades y capacidades dentro de nuestras instituciones civiles y militares, para que se complementen entre ellas y operen sin problemas.<sup>22</sup>

La estrategia de seguridad nacional delineada por el liderazgo político al más alto nivel, debe implementarse a través de las políticas, o estrategias sectoriales y llevadas al campo operacional o de ejecución por las diferentes instituciones.

La responsabilidad compartida se asegura a través de una red de liderazgos y de estrategias sectoriales enlazadas. La Estrategia Nacional de la defensa de los Estados Unidos según se puede dilucidar del pensamiento del Secretario Robert Gates, da continuidad a los temas de la prevención de conflictos, la cooperación, la responsabilidad institucional y las relaciones civil-militar.

---

<sup>15</sup>Burns, James McGregor, ed., *Transformational leadership*.

<sup>16</sup>*National Security Strategy 2010*, The White House, Washington D.C. May 2010, p. 14, [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)

<sup>17</sup>“Security Strategy emphasizes role of America’s Allies,” *The Washington Examiner*, May 27, 2010

<sup>18</sup>*National Security Strategy 2010*, The White House, Washington D.C. May 2010, p.11

<sup>19</sup>*Ibidem* p. 14

<sup>20</sup>*Ibidem* p. 12

<sup>21</sup>De Young, Karen, “Obama redefines national security strategy, looks beyond military might,” *The Washington Post*, May 27, 2010, traducción del autor

<sup>22</sup>*Ibidem* p. 14

Según su planteamiento es tiempo de moverse más allá del debate ideológico y de los problemas burocráticos para fortalecer la capacidad de seguridad, estabilización y prevención de conflictos; considerando que los sectores de la seguridad son realmente un sistema de sistemas que vincula a lo militar, policial, sistema de justicia y otros mecanismos de gobernabilidad y supervisión. La efectividad, credibilidad de los Estados Unidos, dice, será tan buena como la efectividad, credibilidad y sostenibilidad de sus socios en la región. Finalmente reconoce que *no se ha puesto suficiente atención en construir y fortalecer la capacidad institucional, como es el caso de los ministerios de defensa*<sup>23</sup> y en las capacidad humana, incluyendo el liderazgo, habilidades y aptitudes, necesarias para sostener la seguridad en el largo plazo.

Para cooperar con este desafío común en América Latina, que tiene que ver con esta insuficiencia en la calidad de las instituciones y en la capacidad de administrarlas; el Centro Hemisferio de Estudios de Defensa (CHDS) como entidad académica desde el año 1997, desarrolla habilidades profesionales civil y militar en la gestión administrativa y toma de decisiones de la defensa y la seguridad en una sociedad democrática, al mismo tiempo sirve como foro para un intercambio institucional de iniciativas y experiencias que coadyuven a una mejor comprensión intergubernamental entre altos ejecutivos de los países del hemisferio.

Los cursos en el CHDS sobre estrategia y política de defensa, seguridad interna (Homeland Security), operaciones de estabilidad y reconstrucción, se complementan con ejercicios de simulación (NationLab), talleres nacionales de planificación de la seguridad, diálogos para ejecutivos de alto nivel.

Su *pensum* de estudios planificado considerando que el papel de la defensa en una sociedad democrática implica, según el director del CHDS, en “*definir políticas y objetivos, conducir y administrar a las Fuerzas Armadas, definir sus tareas en función del cumplimiento de los objetivos, obtener los recursos para la ejecución efectiva de las misiones y rendir cuentas de su gestión*”<sup>24</sup>.

## **Conclusión**

La renovación de la capacidad de gestión institucional ha sido conceptuada a nivel gubernamental en dos niveles, uno en el contexto de la defensa, en la que los Ministerios de Defensa son el eje central, y el segundo en el contexto interministerial que haga factible la implementación efectiva de la política de defensa y en su línea cooperativa con la política de seguridad, en la que también la defensa tiene un rol no protagónico pero indispensable, al igual que las demás instituciones democráticas del Estado.

Los contenidos curriculares que dan proyección a los cursos de estrategia y política de defensa y atienden a las demandas de fortalecimiento de la capacidad de las instituciones son el Seminario Ejecutivo de Gestión de la Defensa y otros estudios que se deberían implementarse como: Reforma del Sector Seguridad que da mayor importancia al liderazgo político-civil interinstitucional en cuanto a modernización de los Ministerios de Defensa y reestructuración de Fuerzas Armadas y estudios sobre Gobernanza de la Seguridad.

Los objetivos del curso de Gestión de la Defensa, (Executive Defense Manager/EDMS), buscan mejorar la capacidad de gestión administrativa para una implementación efectiva de la política de defensa, fortalecer un liderazgo innovador y transformador, y promover una efectiva comunicación que apoye a la defensa nacional.

Los estudios de reforma del Sector Seguridad (Security Sector Reform (SSR))<sup>25</sup> que incluyen a organizaciones militares y civiles, operan en los diferentes niveles: nacional, regional e internacional,

<sup>23</sup>Gates, Robert, “Helping Others Defend themselves, The future of U.S. Security Assistance,” *Foreign Affairs*, May/June 2010, p. 3, [www.ciaonet.org/journals/fa/v8i3/01.html](http://www.ciaonet.org/journals/fa/v8i3/01.html)

<sup>24</sup>Downie, Richard D., “El Rincon del Director,” *Noticias del CHDS*, Mayo 2006

<sup>25</sup>“Security Sector Reform,” U.S. Department of Defense, U.S. Department of State, U.S. Agency for International Development, February 2009

en la provisión de un legítimo y efectivo servicio público, transparente, con rendición de cuentas a la autoridad civil, como respuesta a las demandas de la sociedad.

En su versión más sencilla para la comprensión de estos estudios la Universidad de Cranfield menciona: “ayudar a los países en desarrollo a mejorar su transparencia y rendición de cuentas de sus sectores de seguridad”.<sup>26</sup>

Los estudios de gobernanza de la seguridad, rompiendo el concepto estado céntrico de la seguridad, considera la necesidad de conformar redes de seguridad, trata de articular instituciones, estructuras y actores públicos y privados para coordinar en forma interdependiente políticas públicas para una gestión coordinada de la seguridad.<sup>27</sup>

La orientación académica concreta la visión estratégica del liderazgo político, creando un ambiente óptimo que motive la innovación y el desarrollo de una cultura organizacional que acepte y se comprometa con el proceso de cambio para un mejor servicio a la comunidad internacional.

Por esta razón según el ex Comandante del Comando Sur de los Estados Unidos el CHDS “*es un foro académico regional para la cooperación en defensa y seguridad, la investigación y el dialogo para la promoción efectiva de políticas de seguridad en el Hemisferio Occidental*”<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Chuter, David, “Understanding Security Reform,” *Global Facilitation Network for Security Sector Reform*, University Cranfield, UK, Vol. 4, Number 2, April 2006 [http://www.sronline.org/jofssm/issues/jofssm\\_0402\\_chuter.pdf?CFID=2371713&CFTOKEN=50801407](http://www.sronline.org/jofssm/issues/jofssm_0402_chuter.pdf?CFID=2371713&CFTOKEN=50801407)

<sup>27</sup> Webber, Mark, Stuart Croft, Jolyon Howorth, Terry Terriff, and Elke Krahnemann, “The Governance of European Security,” *Review of International Studies*, 2004, 30-3-26

<sup>28</sup> Testimony before Senate Armed Service Committee, Admiral James G. Stavridis, May 2007

# Conceptualizing Crime as Competition in State-Making and Designing an Effective Response

Vanda Felbab-Brown

This presentation was offered at the conference on “Illicit Trafficking Activities in the Western Hemisphere: Possible Strategies and Lessons Learned” held by the Center for Hemispheric Defense Studies and the Office of National Drug Control Policy (ONDCP) on May 21, 2010.

## *Threats Illicit Economies Pose*

The drug trade and other illegal economies generate multiple threats to the United States and other states and societies. Not only does it feed drug addiction and abuse in consuming countries, but it also often threatens public safety, at times even national security, in supply and transshipment countries. Extensive illicit economies can compromise their political systems by increasing corruption and penetration by criminal entities, undermine their legal economies, and eviscerate their judicial and law enforcement capacity.

## **Society and Crime**

At the same time, large populations around the world in areas with minimal state presence, great poverty, and social and political marginalization are dependent on illicit economies, including the drug trade, for economic survival and the satisfaction of other socio-economic needs. For many, participation in informal economies, if not outright illegal ones is the only way to satisfy their human security and provides any chance of their social advancement, even as they continue to exist in a trap of insecurity, criminality, and marginalization. The more the state is absent or deficient in the provision of public goods – starting with public safety and suppression of street crime and including the provision of dispute resolution mechanisms and access to justice, enforcement of contracts, and also socio-economic public goods, such as infrastructure, access to health care, and education – the more communities become susceptible to becoming dependent on and supporters of criminal entities and belligerent actors who sponsor the drug trade and other illegal economies.

By sponsoring especially labor-intensive illicit economies criminal and belligerent actors provide public goods, suboptimal as they may be: First, they provide employment in the illegal economy. In the case of illicit crop cultivation, these job opportunities are often extensive, generating employment for hundreds of thousands, if not millions of people in particular locale. Other aspects of the drug trade, such as processing, smuggling, or the production of synthetic drugs are considerably less labor-intensive, but nonetheless generate spillovers that often foster economic activity, such as retail. This ability to provide employment is all the more significant in Latin America, where political-economic arrangements, such as taxation systems, weak fiscal capacity, limited access to even deficient education, and monopolistic economic and political setups often fail to create jobs even at times of economic growth.

Second, both criminal entities and belligerent groups also often provide security. Of course, they are the sources of insecurity and crime in the first place, but they often regulate the level of violence, suppress street crime, such as robberies, thefts, kidnapping, and even homicides. Street or common crime in Latin America is extremely intensive, one of the highest in the world, in fact. Functioning as an order and rule provider brings criminal entities important support from the community, in addition to facilitating their illegal business since that too benefits from reduced transaction costs and increased predictability. In fact, in many parts of Latin America, public safety has become increasingly

privatized: with upper and middle classes relying on a combination of official law enforcement and legal and illegal private security entities while marginalized segments rely on organized criminal groups to establish order on the streets. Organized criminal groups and belligerent actors also provide dispute resolution mechanisms and even set up unofficial courts and enforce contracts – be they the PCC in Sao Paolo’s shantytowns, the mafia in Sicily, or the Taliban in Afghanistan. They also provide socio-economic public goods, such as roads and health clinics. The extent to which they provide these public goods varies, of course, but their provision often takes place regardless of whether the non-state entities are politically-motivated actors or criminal enterprises. The more they do so, the more they become de facto proto-state governing entities.

In turn, such groups obtain not only large financial benefits from their participation in the drug trade and other illegal economies, but also large political capital – support from the population and even identification of the population with these criminal and other non-state entities. Their political capital and ability to act as protostates increase the more they transform themselves into polycrime franchise enterprises and also acquire control of informal economies, in addition illegal ones.

### **A Competition in State-Making**

It is thus important to stop thinking about crime solely as aberrant social activity to be suppressed, but instead think of crime as a competition in state-making. In strong states that effectively address the needs of their societies, the non-state entities cannot outcompete the state. But in areas of socio-political marginalization and poverty – in many Latin American countries, conditions of easily upward of a third of the population – non-state entities do often outcompete the state and secure the allegiance and identification of large segments of society.

While non-state entities can thus outcompete the state in governance in areas of marginalization, it is also important to note that states, especially weak and unaccountable states, also often use crime and criminal entities for their purposes, including to strengthen their ruling power structures. And criminal entities also of course seek not only to dominate society, but also to control or at least influence the state and its ruling power arrangements.

In such areas of state weakness and underprovision of public goods, the effective state strategy toward organized crime is thus not simply one of law enforcement suppression of crime. Approaches such as *mano dura* policies, saturation of areas with law enforcement officers, especially if they are corrupt and inadequately trained, or highly repressive measures rarely tend to be effective in suppressing organized crime and often only attack the symptoms of the social crisis, rather than its underlying conditions.

### ***An Effective Response***

An appropriate response is a multifaceted state-building effort that seeks to strengthen the bonds between the state and marginalized communities dependent on or vulnerable to participation in the drug trade for reasons of economic survival and physical insecurity. The goal of supply-side measures in counternarcotics efforts should not only be to narrowly suppress the symptoms of illegality and state-weakness, such as illicit crops or smuggling, but rather to reduce the threat that the drug trade poses from a national security concern to one of public safety problem that does not threaten the state or the society at large.

Such a multifaceted approach requires that the state address all the complex reasons why populations turn to illegality, including law enforcement deficiencies and physical insecurity, economic poverty, and social marginalization. Efforts need to focus on ensuring that peoples and communities will obey laws – by increasing the likelihood that illegal behavior and corruption will



be punished, but also by creating the social, economic, and political environment in which the laws are consistent with the needs of the people so that the laws can be seen as legitimate and hence be internalized.

In the case of narcotics suppression, one aspect of such a multifaceted approach that seeks to strengthen the bonds between the state and society and weaken the bonds between marginalized populations and criminal and armed actors is the *proper sequencing of eradication and the development of economic alternatives*. For many years, the United States has emphasized eradication of illicit crops, including forced eradication, above rural development, such as alternative livelihoods efforts. Moreover, the United States has also insisted on eradication first. Such an approach has been at odds with -- in fact, the reverse of -- the counternarcotics policy of the European Union and many individual Western European countries. Such sequencing and emphasis has also been at odds with the lessons learned from the most successful rural development effort in the context of illicit crop cultivation, Thailand. Indeed, Thailand offers the only example where rural development succeeded in eliminating illicit crop cultivation.

Effective rural development does require not only proper sequencing with eradication and security, but also *a well-funded, long-lasting, and comprehensive approach* that does not center merely on searching for the replacement crop. Alternative development efforts need to address all the structural drivers of why communities participate in illegal economies -- such as access to markets and their development, deficiencies in infrastructure and irrigation systems, access to microcredit, and the establishment of value-added chains.

Such economic approaches to reducing illegality and crime should not be limited only to rural areas: there is great need for such programs even in urban areas afflicted by extensive and pervasive illegality where communities are vulnerable to capture by organized crime, such as in Mexico. Often the single most difficult problem is the creation of jobs in the legal economy, at times requiring overall GDP growth. Such job creation has been a major problem in Mexico, Colombia, Afghanistan, and Pakistan, and will continue to be so for the foreseeable future. But as I mentioned before, GDP growth is often not sufficient to generate jobs and lift people out of poverty as long the structural political-economic arrangements stimulate a capital-intensive growth, but not job creation -- a common feature in Latin America, and one that only increases inequality.

It is important, however, that such social interventions are designed as comprehensive rural development or comprehensive urban planning efforts, not simply limited handouts or buyoffs. The latter approaches fail -- whether they were conducted in Medellín as a part of the demobilization process of the former paramilitaries many of whom have returned as *bandas criminales* or in Rio's favelas. The handout and buyoff shortcuts often also paradoxically strengthen criminal and belligerent entities and set up difficult-to-break perverse social equilibria where criminal entities continue to control marginalized segments of society while striking a let-live bargain with the state, under which criminal actors even control territories and limit state access.

An effective multifaceted response by the state also entails other components:

- addressing street crime to restore communities' associational capacity and give a boost to legal economies;
- providing access to dispute resolution and justice mechanisms -- Colombia's *casas de justicia* are one example;
- encouraging protection of human rights, reconciliation, and nonviolent approaches;
- improving access to effective education as well as health care -- a form of investment in human capital;
- insulating informal economies from takeover by the state and limiting the capacity of criminal groups to become polycrime franchises;

- and creating public spaces free of violence and repression in which civil society can recreate its associational capacity and social capital

Boosting the capacity of communities to resist coercion and cooptation by criminal enterprises, however, does not mean that the state can rely on communities themselves to tackle crime, especially violent organized crime, on their own. In fact, there is a great deal of danger in the state attempting to mobilize civil society to take on crime prematurely while the state is not still capable of assuring the protection of the people. Without the state's ability to back up communities and secure them from violence by organized crime or militancy, the population will not provide intelligence to the state under such circumstance. And actionable and accurate human intelligence is often critical for success of not only counterinsurgency, but also anti-organized crime efforts. Equally significantly, the community can all the more sour on the state. It will then be very hard for the state to mobilize civil society the second time around and restore trust in state capacity and commitment. Mistakes are very costly.

A concentration of resources, both non-corrupt law enforcement and socio-economic efforts to strengthen communities, often improves the chance that the state will succeed in such as complex undertaking. It is often very hard politically to concentrate resources and tackle organized crime neighborhood by neighborhood and illegal economies municipality by municipality. But spreading resources over extensive areas – as much as they may be acutely in need of intervention – without achieving a necessary law enforcement and socio-economic development momentum in any place greatly augments chances of failure.

Critically, the associational and organizational capacity and social action potential of communities becomes extremely quickly eviscerated during intense violence. It may well be that the *narcos* are killing each other, but when they do so on streets of cities or rural areas where the population lives, they also hollow out the communities. The bullets may only be flying overhead, but they are still deeply injuring the community underneath. Often, success hinges on the state's ability to bring violence down: without a reduction in violence, socio-economic interventions do not have a chance to take off and even institutional reforms become difficult to sustain as political support weakens.

Finally, all such social interventions require careful and consistent monitoring and the ability to correct and restructure policy that is not effective. Both the monitoring and policy adaptation are often very difficult to institutionalize effectively. It is critical to remember that inadequate implementation can kill the best strategy. Effective implementation among others depends on how operationalization corresponds to local cultural and institutional settings.

I am happy to address specifics regarding Colombia, the Andes, Mexico, or Brazil's *favelas* in the Q & A. And although this is a conference on Latin America, I am happy to talk also about Afghanistan and Burma and other parts of Asia for comparative purposes and lessons learned.

# The War Powers of the United States: A Brief Review

Cresencio S. Arcos

This paper was presented at the Fundación Ciudadanía y Valores (FUNCIVA) in Madrid, Spain, February 11, 2010

The US Government's war powers has never been easy to define nor accurate to predict. This challenge stems from the fact that the separation of powers according to the Constitution is clear but the precise authority to conduct war or hostilities is often blurred. The 1789 Constitution clearly states that the President is the Commander in Chief. He or she is a civilian executive directly elected by the people as Head of State and Head of Government to serve as the supreme leader of the military or defense institution. This Executive is also empowered to conduct foreign policy.

The legislative branch (Congress) is given the full and only authority to declare war. The upper house of the legislature, the Senate, is also given the power to confirm all ambassadors and confirm foreign treaties and agreements. Besides the power to declare war the Congress is able to assert itself on military matters through the power of appropriations (asignaciones). This means the ability to underwrite any military institution or military mission or operation.

There will always be endless debate over what was the real intent of the constitutional framers on a great many points not clearly stated in the founding document. But there is little disagreement that they all plainly intended to separate legislative, judicial and executive powers. With their principal reference being the perceived tyranny of British King George III, they sought to avoid the seeds of another tyranny by ensuring that sovereignty would not reside in a single body or person.

Moreover, it should be noted that the dispute over who truly has the power to make war became evident early in the beginning of the Republic. When President John Adams faced hostilities from Napoleonic France he was able to defend the national interest and safeguard the American people without requesting (or allowing) Congress to declare war. Adams did not prosecute a formal war against France. In fact, these non-officially declared war engagements or excursions became the rule or norm over the next 200 years, except for the declared wars.

In the history of the United States only five wars have been officially declared as such by Congress: the War of 1812 with Britain, the 1846 US-Mexican war, the War of 1898 with Spain and the two World Wars. Yet there have been more than 200 foreign military excursions, interventions, police actions, incursions and other similar military activities which have seen clash of forces, hostilities, and loss of US military personnel. The Civil War, or the War Between the States (or as the southerners would say: the war of northern aggression) was not technically a war contemplated in the Constitution. Congressional outcry or protest had been noted in the declared war against Mexico in 1846. Abraham Lincoln, then a member of Congress, rose to call this war 'an unjust war'. Often quoted in the debate or discussion leading to a war declaration is the founding fathers' concern with getting involved in 'foreign entanglements'.

There is a stream of precedent that has persisted in more than two hundred years of practice. As noted beforehand, these military actions to wit, the President initiates military action without congressional interference, often with ipso facto blessing or approval if it has gone well. Such was the case with the Boxer Rebellion in 1900, the Mexican Expedition of 1915, the anti-submarine campaign in the North Atlantic prior to 1917, the Russian Expedition of 1918-20, the Nicaraguan Expedition in 1926, the anti-submarine warfare campaign in the North Atlantic in 1940-41, the occupation of Greenland and Iceland in 1941, the Korean action in 1950, the Bay of Pigs in 1961, the

Dominican Republic in 1965, Lebanon in 1982, Grenada in 1983, Tripoli in 1986, the Persian Gulf in 1987, Panama in 1989, and the deployments against Iraq in 1990 and 2003. These were in most cases acts of war undertaken by the executive with no formal authorization or subsequent censure by Congress. In nearly all these situations, however, there were strong voices of discontent, dissent and criticism. In fact many opposing resolutions were introduced in Congress.

Another type of precedent evolved and persisted in the more than two hundred years of democracy. This consists of the use or intended use of force where the Executive felt the need, whether by politics or lack of self-confidence, to obtain prior authorization from Congress; and if he failed to get Congressional approval, he quietly cancelled the planned actions. These cases included the War of 1812, the first one which was quickly followed by the Florida Expeditions in 1812-16, war against Tripoli in 1815, the attempted annexation of Texas in 1844, the Mexican war of 1846, the war with Spain in 1898, hostilities with Mexico in 1914-17, full entry into WWI and WWII, troop deployments to Europe in 1950, assistance to the French in Indo-China in 1954, Formosa (Taiwan) in 1955, Lebanon in 1956, Cuba in 1962, Vietnam in 1964-1975, the Cambodian incursion in 1971, aid to the Angolan rebels in 1976 and 1985, U.S. aid to the Nicaraguan Contras in 1981-1987, and the hostilities against Iraq in 1991 and 2003.

The periods of presidential independence or pre-emptive moves in military affairs occurred, of course, during times of strong presidents, decisive men responding to unusual circumstances: Adams, Jefferson and Madison in the vulnerable early days of the Republic, Polk in Mexico, Lincoln in the Civil War, Theodore Roosevelt on the Panama Canal, Wilson in WWI, Franklin Roosevelt in WWII and Truman in Korea.

Were these presidential or executive military actions constitutional? The Presidents involved were certain that they were. Congress, while protesting some, approved others and repudiated none. The Supreme Court, in the few instances it was addressed on this war powers issue, upheld constitutionality. It should be noted that in large measure moves exercised by strong presidents in critical times do not rub off on the office itself. Instead, these periods have provided a reaction toward a more restricted presidency and an expanded congressional role. The combination of the Vietnam War and Watergate caused by far the greatest congressional backlash against executive dominance in the nation's history. Nixon was followed by two very weak presidents, Ford and Carter, who ceded or had wrested from them unprecedented power and privilege in national security. There is no denying that executive power waxes directly in proportion to the crisis at hand. The success of 1991 in Iraq by President George H.W. Bush momentarily set the presidency back on the road to dominance. But the second Iraq war in 2003 prosecuted by HW Bush's son, George W. Bush brought about disillusionment with executive power.

Historians readily note that the 1930s and 1940s with the Great Depression, WWII and the onset of the Cold War contributed to steady growth in Presidential power. Many observers concluded that the Presidency had acquired a permanent monopoly on national security power and that the checks and balances in this area were a thing of the past.

Presidential power on national security policy received its first serious challenge since 1941 in 1973, due to disillusionment with the Vietnam War. Congress now had the upper-hand by significantly modifying executive policy in virtually every aspect. Later Congress added restrictions over executive war powers, executive privilege, intelligence activities and foreign assistance. During the first 30 years of the Cold War it was fashionable to hoot the Congress, now it was the Executive's turn. Popular support for an undeclared war waned. The American public had never mobilized for war hence had no real stake in the conflict once it became drawn out and costly.

The Tet Offensive in 1968 triggered a drain in the popular support when the media portrayed

many of the military activities as defeats when in fact they were defeating the Viet Cong and the Northern Vietnamese. Attrition (desgaste) had set in after years of fighting an undeclared war with no mobilization of the country (US) required.

Following the Cambodian incursion in 1972-73, the House passed a joint resolution defining presidential war powers. The intention of Congress was assert for the first time that Congress had the authority over presidential powers as commander-in-chief that was entirely separate from merely "authorizing and appropriating." In sum, with public opinion having turned against the Vietnam War, Congress was determined to rewrite history. As the Watergate scandal broke in 1973, Congress was able to pass a War Powers Act which imposed a time restriction or limitation on the president's ability to act without Congressional approval. The Act provided that Congress could end a commitment at any time during a 60-day period and provided several other restrictions on the President's ability to commit military forces. President Nixon readily vetoed the Act but Congress over-rode his veto (284 to 135). The Nixon Administration collapsed after this vote. The Watergate scandal and the interminable Vietnam War took their toll.

The purpose of the War Powers Act is stated: to ensure that the collective judgment of both the Houses of Congress and the President will apply to the introduction of the US armed forces into hostility, or in situations where imminent hostilities are clearly induced by the circumstances, and to the continued use of such forces in hostilities. Since passage or approval of this Act by Congress in 1973 it has led to numerous conflicts between the President and Congress. The vagueness of the resolution or act has meant in practice that the Executive has plainly ignored and avoided complying with the requirements of the legislation in times of crisis or hostilities. In fact Congress continues to behave like before the legislation passed, supporting executive action in direct proportion to its success and to the political benefit to be derived from such support. Iran rescue operations, the Mayaguez Incident and Desert Storm are illustrative of how the President ignored the War Powers Act. Later, Grenada, Lebanon, Panama, Iraq and Afghanistan are examples of how the President ignored or dismissed it.

In conclusion, the history of making war by the US continues to be debated and thoroughly discussed. The fact is that the Executive has regained its primacy in military undertakings with manageable Congressional oversight. The War Powers Act of 1973 still stands but is notably ignored by the President. Congress approves informally all of the Executive's military moves



## Preview of the book: *Political Culture in Panama: Democracy after Invasion*

by Orlando J. Pérez

This article presents a short summary of findings from a forthcoming book, *Political Culture in Panama: Democracy after Invasion*, to be published by Palgrave-Macmillan. That study represents the most comprehensive and empirically grounded analysis of the institutional and attitudinal factors that have shaped Panamanian politics since the United States invasion of December 20, 1989. Using quantitative and qualitative methods the book traces the development of the Panamanian nation-state from its early days after independence from Colombia, to the struggles to build democracy after the U.S. invasion, through the presidential elections of May 2009. The study makes use of extensive interviews with political and economic elites, as well as the most comprehensive series of public opinion surveys ever conducted in Panama. The surveys are part of the Americas Barometer series conducted in 2004, 2006, and 2008 in more than twenty nations of Latin America. As such, they provide a wealth of data on democratic values and place Panama in a comparative perspective.

Can democracy emerge from a military invasion by an extraterritorial power? Can external forces influence positively the development of national institutions conducive to stable democratic regimes? Can these same forces change elite and mass political attitudes and behavior in ways that help rather than hinder the process of democratization? Answers to these questions vary, from those who argue that democracy can only be built indigenously through a nation's own cultural patterns, to those who argue that traumatic events, such as war, can break old norms and allow new values to develop that are more conducive to democracy. Others argue that democracies promote peace, stability, and welfare; therefore its advance across the world must be a cornerstone of international development efforts. The results from Iraq and Afghanistan are mixed at best. In Latin America, Haiti, Grenada and the Dominican Republic all were subjected to U.S. military interventions, with varying degrees of democratic success. In a study of the effects of intervention in Grenada, Panama and the Dominican Republic, Russell Crandall (2006) argues that "the historical record suggests that in all three outcomes, democratic institutions emerged stronger than before the interventions" (p. 227). However, little scholarly research has examined in-depth the political, institutional, social, and cultural changes resulting in the aftermath of a United States military intervention. As the United States grapples with the aftermath of military interventions in Iraq and Afghanistan, while trying to build democracy in both nations, the case of Panama offers a unique opportunity to understand the long-term effects of United States policy and the challenges of building democracy after a military invasion. Perhaps few countries in the world have been influenced more by United States policies than Panama.

A survey by the Carnegie Endowment for International Peace dedicated to U.S. involvement in military operations abroad in the 20th century indicates that only rarely was democratization the result (Pei and Kasper 2003). In the first half of the century, the failed military operations involved countries that were neighbors of the United States and apparently easy to control. These include Panama (1903-36), Nicaragua (1909-33), Haiti (1915-34), the Dominican Republic (1916-24), and Cuba (1898-1902, 1906-09, and 1917-22). Other military occupations, such as in Korea in the 1950s and South Vietnam and Cambodia in the 1960s and 1970s, were dictated mainly by the intention to block communist expansion, and real democratization was not even attempted.

Even more discouraging is the record of the two old European colonial powers, France and Britain. France and Britain almost never explicitly intended their military interventions abroad to favor democratic forces but rather to follow the traditional logic of maintaining political influence. French and British interventions after 1945 almost always led to reduced political liberalization and



to the support of the existing regimes, even when those regimes were oppressive (Pickering and Peceny 2006).

Panama, a nation highly connected to and influenced by the United States since its birth, was the subject of the most extensive military operation carried out by the United States in the Western Hemisphere in the twentieth century. No country in Latin America has been the subject of greater, more protracted international pressures than Panama. Since 1903, this pressure has been exercised by the United States, which was in control of Panama's major resource (i.e. the Canal). The study from which this article is drawn has demonstrated that the influence of the United States has been a major factor in shaping elite political values and behavior. Panamanian elites have frequently adapted values and modes of behavior to suit United States' interests in the Isthmus, typically representing congruent interests. However, there have been times when those interests have diverged and understanding how those differences manifest themselves in Panamanian politics is a key factor in understanding the process of democratization in Panama.

Ironically, U.S. influence was a hindrance to democratic development throughout most the twentieth century. As explored in an early chapter of the book, the United States favored the political stability necessary to manage the Panama Canal over democracy, allying itself with various sectors of the Panamanian elite to guarantee its interests on the isthmus. Therefore, U.S. democratic promotion in Panama is in many ways a late twentieth century phenomenon, and one that was an afterthought. Nevertheless, the imperatives of political stability and economic development prompted a concerted effort before and after the invasion of December 1989 to advance the cause of democratization in Panama. The book focuses particular attention on the evolution of elite political culture and mass attitudes. I have posited that only by changing historical patterns of behavior among political elites and promoting mass acceptance of democratic values can democratic governance be established and sustained.

### **Re-Living Panama's Past**

Panama's birth as an independent nation in 1903 opened a period that I have called the *Ancien* Regime, which culminated with the military coup of 1968. It was during this early period of nation building that Panama's contemporary elite took shape, both structurally and ideologically. The investigation of this period focused on four factors that shaped the nature of politics on the Isthmus. The first is the nature and extent of ideological consensus among Panamanian elites. The second factor is the role that the influence of the transit route has in shaping the economy and influencing the mentality of elites. Third, the effects of the United States influence on Panama. Fourth, the tight control held by the commercial elite over the apparatus of government. The analysis found elites united by ideology, but divided on the basis of personalities. At the same time, elites in Panama developed a mode of behavior that emphasized pragmatism, opportunism, and tolerance. As long as their economic interests were advanced, ideology was irrelevant. Panama became, and still is, the nation of the "deal," where everything is for sale, including political leaders. Given the dominance of commerce, it is no surprise that society and politics have been dominated by an urban commercial elite whose power is tied to the transfer of goods through the narrow stretch of the Isthmus, and the support it gets from external powers.

The book demonstrates how elite settlements can form the basis of authoritarian regimes. The analysis of militarism in Panama shows the close historical relationship between the commercial elite and the military apparatus, and the impact of United States policy on the development of the military institution. Moreover, I show that the military government established in 1968 maintained itself in power through the construction of an elite authoritarian settlement. This settlement was built around the ability of the government to co-opt popular sectors through the selective redistribution of wealth, while at the same time guaranteeing powerful economic elites control of the major sectors of the economy.

The crisis period of the 1980s was a result of the fragmentation of this elite authoritarian settlement. The fragmentation was a result of the changes in the nature of the military institution and from the dynamics of the liberalization process initiated by the military regime in 1978. Domestic changes were tangled with geopolitical transformations across Central America and the world, which altered the political and strategic calculations of the United States regarding its partners in Panama. In turn, changes in U.S. policy triggered a crisis of allegiance among Panamanian elites that precipitated a period of intense rearranging of domestic alliances, which resulted in violent protests and a breakdown of the political system.

The escalating tensions between the two nations reached a climax on December 20, 1989, when the United States finally decided to violently remove General Manuel Noriega from power. On that day, 20,000 U.S. troops invaded Panama to “safeguard American lives, restore democracy, and bring General Noriega to trial.”

With the U.S. invasion, 21 years of military control of politics were brought to an end. In the years subsequent to the invasion, Panama’s government and its people have attempted to institutionalize a civilian-led democratic regime.

### **Panama and Democratic Governance**

To a great extent, the answer to the question of democracy after an invasion lies with the people being invaded. In other words, the success of Panama’s post-invasion experiment with democracy lies with the Panamanians themselves. If all of the societies in which the United States has attempted to promote democracy had been populated by peoples with the same political culture as Panamanians, democracy promotion might be somewhat easier. I say this not because Panamanian political culture is inherently democratic, far from it as I have well established in the book. However, Panamanians possess one quality that is vital to democratic promotion: a transactional political culture. Panama’s elites were predominantly merchants; doing business is deeply engrained in their soul. Deal making, transacting for the purpose of advancing an agenda or one’s economic or political interest, is a vital component of Panamanian culture. The crisis that preceded the U.S. invasion was one of the few periods in Panamanian history when elites could not transact their way out of problems. In fact, the evidence presented in the book suggests that part of the inability to compromise their way out of the crisis was due to U.S., not Panamanian, intransigence.

Panama’s democracy has a number of assets and some liabilities. The liabilities include problems with corruption, for the very culture of transaction that enables elites to seek compromise also promotes corrupt deal-making. Instrumental rationality dictates that “the ends justify the means,” therefore, cheating—or as Panamanians say “*juega vivo*” (play smartly)—generates a tendency to cut corners and do what is necessary to succeed, even if it means violating the rules. Additionally, executive-legislative relations are often dysfunctional and significantly weighted toward the executive. At the same time, the legislative branch is fairly weak vis-à-vis the executive, and the quality of legislators leaves something to be desired. Furthermore, political parties are rather weak; there are only two, relatively non-ideological parties with significant links to society, the PRD and the Arnulfistas. The former has been weakened substantially by the results of the 2009 elections. Because of this, the PRD may not survive as a unified political force into the next presidential elections in 2014. Other problems, linked to a weak judicial system, rising crime rates, and the need to make the security forces more effective in dealing with the new security challenges, will continue to confront Panama’s political system. Perhaps no single challenge exceeds that posed by the necessity to manage the country’s most important asset—the Panama Canal—in an effective, independent, and transparent manner. The country recently undertook the enormous task of expanding the Canal to meet the growing demands of international commerce, making the waterway viable well into the next century. The ability of the country to finish this project without corruption and on time will define how Panama’s government and democratic system will be judged in the years to come.

In the end, however, three key factors help explain Panamanian success in building democracy. First, a process of de-militarization that was made easier by the results of an invasion that dismantled the old military and established firm civilian command of security forces. This process was successful because all political actors, despite their political affiliations prior to the invasion, supported it. Second, the consolidation of a free, fair, and competitive electoral process is underpinned by the institutionalization of an independent Electoral Tribunal. As a corollary to that process, another important transformation was that undertaken by the PRD, the party that was born under the military regime and which sustained it politically. The PRD became an organization that accepted and played by the democratic rules of the game; winning two national elections since the invasion and twice handing power to their opponents.<sup>1</sup> Third, a process of social dialogue developed that created an atmosphere within which political leaders could discuss vital issues facing the nation. The various meetings that sustained and furthered the process of dialogue enabled leaders to construct agreements for conducting elections and for developing policy responses to key national priorities, such as the management of the Panama Canal. The ability of Panama to successfully acquire control of the inter-oceanic waterway focused the minds and attention of political actors who understood that failure in that front would represent failure both nationally and internationally. Finally, the survey data shows that citizens in Panama support democracy as a political system. Significant majorities of Panamanians express the view that democracy is the best form of government despite all of its shortcomings. That is not to say that they express universal satisfaction with how their institutions operate; in particular, a great amount of scorn is heaped upon political parties and Congress as institutions. However, the evidence suggests that mass political culture in Panama supports, rather than undermines, democratic governance.

## Works Cited

- Crandall, Russell, 2006, *Gunboat Democracy: U.S. Interventions in the Dominican Republic, Grenada, and Panama*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- Pei, Minxin & Sara Kasper, 2003, *Lessons from the Past: The American Record on Nation Building*, Carnegie Endowment for International Peace.
- Pickering, Jeffrey & Mark Peceny, 2006, "Forging Democracy at Gunpoint," *International Studies Quarterly*, 50/3.

### *More about Political Culture in Panama: Democracy after Invasion*

- **Hardcover:** 208 pages
- **Publisher:** Palgrave Macmillan (December 21, 2010)
- **Language:** English
- **ISBN-10:** 0230102514
- **ISBN-13:** 978-0230102514

<sup>1</sup>Many opponents argue that just like a "Leopard cannot change its spots" the PRD still encompasses militaristic or authoritarian tendencies. While I accept that some in the PRD may not have fully embraced democracy, and, to a certain extent, those who do have done so for instrumental rationality, the fact remains that the party leadership has contested every single elections since the invasion, accepting their losses without conflict or violence.

# Book Review: *China in Latin America: The Whats & Wherefores*

By R. Evan Ellis

*Reviewed by David Abram*

*Center for Hemispheric Defense Studies Summer Academic Intern*

China's global ascendance has been the topic of discussion in practically every newspaper, news magazine, or Sunday morning news program since the Beijing Olympics in 2008, arguably the de facto coming out party for the People's Republic of China. Aggressively expanding its cultural and economic power at an astonishing rate, perhaps nowhere is this truer than in the PRC's expansion into Latin America. R. Evan Ellis was struck by the "boldness of the diplomatic initiative by President Hu and the quantities of investment being discussed," as well as "the enthusiasm with which this was all received," at a 2004 Asia-Pacific Economic Cooperation summit (p. ix). The relationship led Ellis to follow this evolving set of partnerships in depth. *China in Latin America: The Whats & Wherefores* is not only a timely look at Sino-Latin American relations, but the first, and to date, most comprehensive overview of this intriguing subject.

The book is primarily concerned with nature of the rapid expansion of bilateral trade between the two regions, with attention given to political and social backgrounds as they pertain to the historical nature of Latin American nations' relationships with China. "China's relationship with Latin America is an evolving, multidimensional phenomenon, and that the dominant characteristics of China's ties with the individual countries of the region vary greatly as functions of both the economic attributes and the political orientation of each particular country," Ellis argues. "The PRC has been very effective in building individual relationships with the region's countries by engaging each according to its unique political circumstances and by basing ties on what each country offers in terms of resources, markets, and strategic advantage" (p. 4).

Ellis describes a Chinese trade policy that has been remarkably coordinated, and aggressively opportunistic, if not always reliable. The recent push by the Chinese to more fully tap into Latin American markets reflects their *zouchuqu* policy of 'going out' established by the PRC's tenth five-year plan. This came from the self-recognition of "China's inability, over the long term, to produce and acquire within China the materials it needs to sustain its industrially based economic growth," (p. 11). China has been rapidly expanding trade on a global scale to the degree that, Ellis observes, "in 2007 China surpassed Germany to become the nation with the largest volume of international trade," (p. 10). China has primarily viewed Latin America and the Caribbean as a source for raw materials and a market for moderately refined products. Ellis breaks down on a country by country basis the nature of trade between the region's countries and the Asian behemoth in great detail, both historically and looking ahead to the future.

The degree to which this central paradigm holds true varies by country. For example, Brazil "is simultaneously the region's largest exporter to China and the region's second-largest customer for Chinese products," (p. 49). Like in many other Latin American countries this trade is highly concentrated in a few key sectors, with soy products, iron, and petroleum making up more than seventy percent of Brazilian exports to the PRC. This trend means that Chinese investments are often heavily tied to just a few economic sectors. While President Hu Jintao pledged \$100 billion of investments in Latin America over the next ten years, this money can be expected to continue be tied mostly to key industries (the most important being energy). This funding does not always come to fruition as disputes over labor issues (namely whether Chinese or local workers will be contracted),

securing transportation networks, and environmental standards create roadblocks.

Chinese investment is also subject to the nature of the infrastructure of these countries, as well as historical ties, the size and prominence of the local overseas Chinese communities, and political realities. Anti-Western / United States regimes in places like Ecuador and Venezuela make China a particularly attractive trading partner. These help not only to provide strong economic growth (and therefore political stability) but also to demonstrate an alternative to the Western model of capitalism (p. 289). Ellis does note, however, that there are significant incentives to maintain policies that remain friendly to the United States, namely that China is unlikely to want to take actions that would damage its own detailed and evolving relationship with the United States.

Ellis also highlights internal political conflicts caused by trade with the Chinese. One example is a proposed acquisition of a Chilean mine by China Minmetals (p. 37). Governments have to look to providing for their internal markets first, so issues of foreign ownership complicate where primary goods wind up and who gets the jobs. The other major political question in the region, from China's perspective, is the recognition of the Republic of China (Taiwan) by Latin American and Caribbean nations. It is in Central America and the Caribbean that the largest number of countries still officially recognize Taipei rather than Beijing, and the PRC has made targeted incentives to have these subregional countries reverse that recognition.

In summation, *China in Latin America: The Whats & Wherefores* offers a country-by-country, highly-detailed analysis of Chinese Latin American relations. It should be acknowledged that the analysis focuses on the nature of the relationships from the Latin American perspective, which is reflective of Ellis' personal expertise as a Latin Americanist. For a more detailed look at the internal politics driving Chinese expansion one will need to supplement his work. Still, the book provides both a wealth of both detailed current analysis and a succinct overview of the issues.

The depth of analysis and historical perspective offered ensure that *China in Latin America: The Whats & Wherefores* will continue to be a relevant reference even as new events unfold.

*More about: China in Latin America: The Whats & Wherefores:*

Pages: 329

Publishing House: Lynne Rienner Publishers

ISBN: 1588266753

# Critica del libro: *Teaching Strategy: Challenge and Response*

Editado por Gabriel Marcella

*Critica hecha por Jaime Garcia Covarrubias  
Profesor del Center for Hemispheric Defense Studies*

El U.S. Army War College (AWC) ha publicado un interesante libro dedicado a analizar la enseñanza de la Estrategia en EEUU y los desafíos que se presentan con el objeto de mejorarla. El libro lo edita el profesor Gabriel Marcella y en él participan once distinguidos académicos, provenientes del mundo civil y militar, que vienen pensando este tema desde hace largo tiempo. La obra es interesante, con diferentes ópticas, muy actual y con una importante carga teórica lo que la hace muy útil para quienes ejercen la docencia.

Luego de leer el libro y percibir que hay un cúmulo de temas trascendentes opte por no comentar artículo por artículo sino que extraer cuatro temas que he considerado relevante analizar.

El primer tema se refiere a un hecho de fondo, cual es la insatisfacción que existe en algunos sectores académicos y también militares de los EEUU sobre la forma en que se han tomado las decisiones estratégicas en las últimas décadas y más específicamente a partir del involucramiento de EEUU en las guerras de Irak y Afganistán. Estas decisiones estratégicas, cuyos efectos se están observando hasta hoy, son el factor que gatilla la preocupación que da origen al libro.

En efecto, varios de los autores tienen una posición crítica sobre la conducción estratégica de la primera potencia mundial. Es importante aclarar que la insatisfacción se refiere más bien al nivel estratégico en su límite con lo político más que lo estratégico en su límite con lo operacional. Esto es en un contexto de “estrategia total” de acuerdo al uso en EEUU. Así planteadas las cosas surge con urgencia la necesidad de optimizar la formación de los profesionales civiles y militares en el campo de la estrategia. Esa es la preocupación central de este libro.

El profesor Harry Yarger en su artículo dedicado a como los alumnos del AWC aprenden la Estrategia presenta un cuadro donde distingue tres roles fundamentales en la construcción del fenómeno estratégico. Estos son el líder estratégico que *coordina* los fines, medios y las formas, maneras o conceptos estratégicos. El ejecutante que los *aplica* y el teórico que los *formula*. Por cierto, que estos roles no son naturales al ser humano sino que propios de la división del trabajo de una sociedad moderna con las debilidades y fortalezas que ello implica. Sin duda de que el esquema que nos presenta el Profesor Yarger es interesante por lo que yo solamente le haría algunos retoques, en el sentido de que el líder estratégico no solo coordina sino que también resuelve y que en el ámbito del ejecutante también habría que involucrar al que planifica.

Respecto a este punto el colega de CHDS Thomaz Guedes da Costa citando a Bernard Brodie, señala que la instrucción formal en esta disciplina es más bien contemporánea y que en los altos niveles aun no existe. Esto significa que en el nivel del líder estratégico las decisiones estratégicas se basan bastante en lo que Clausewitz llamo el “coup d’oeil” y que Duggan ha tipificado como “intuición estratégica”. Precisamente en este punto nos aparece el viejo dilema acerca de si la estrategia es arte o ciencia y la reflexión de que si solo es “arte” quienes no estén dotados del necesario “Coup d’oeil” o la “intuición” fracasaran. Contrariamente si es “ciencia” quienes no tengan los estudios formales también fracasaran. Sin embargo, los autores concuerdan en que esta disciplina es arte y ciencia a la vez, por lo que se requerirá que quienes la practican debieran poseer las destrezas naturales

necesarias y los conocimientos científicos formales.

Continuando en el camino de identificar a los responsables de las decisiones estratégicas y, concordando en que en el mas alto nivel se llega sin estudios formales en la disciplina, pareciera que lo que esta fallando no son los estudios sino que mas bien la calidad “intuitiva” del liderazgo al mas alto nivel. No obstante, y es necesario insistir en ello, de que el liderazgo estratégico no es unívoco ya que se constituye – a mi juicio – por un “sistema de liderazgo” conformado por diversas personas distribuidas en los diferentes niveles de la conducción política y estratégica. Interesante es la distinción que Costa expresa acerca del líder estratégico como “sintetizador”. Como complemento a este interesante planteamiento, me permito recordar que Isaiah Berlin tiene un magnifico trabajo llamado el “Juicio Político” donde resalta que el político trabaja con la síntesis en cambio el cientista político lo hace con el análisis. Esto nos lleva a pensar que en EEUU es muy probable que también se este careciendo de adecuada información y análisis, pasos claves para que exista una buena resolución estratégica.

Un segundo tema interesante es planteado por el Profesor Robert Dorff en la “Introducción” cuando establece que una cosa es enseñar que es Estrategia y otra habilitar a los estudiantes a que sean capaces de formularla e implementarla. Esta misma preocupación había establecido el Dr. Marcella en un paper anterior. Desde mi punto de vista, el problema podría radica en que para el caso de los militares norteamericanos estos estudios sobre la disciplina comienzan en las Escuelas de Guerra, en consecuencia que desde los primeros años de la carrera militar es necesario impregnar al alumno de las bases de la Estrategia, cual es el aprendizaje de la historia militar ya que allí se podrán encontrar las maniobras de los grandes capitanes. Precisamente, el Mariscal Foch abre su obra los “Principios de la Guerra” con una reflexión acerca de la importancia de la historia militar en el aprendizaje de la Estrategia. En suma, no hay que resistirse a aceptar que para los clásicos de esta disciplina, el estudio de esta se divide en Estrategia especulativa o estudio de sus principios y Estrategia aplicada. Sin olvidar de que Clausewitz plantea que la teoría debe ser únicamente un estudio pero no una doctrina. Por ello, es conveniente de que los militares de la carrera – quienes serán finalmente, además, quienes asesoren al máximo liderazgo en estas materias – comiencen a estudiar Estrategia y Táctica al mismo momento ya que no es posible separar a una de la otra.

En estrecha coordinación con esta preocupación es muy relevante el artículo de Robert Kennedy ya que el resalta que las universidades y colleges no producen estrategias y de paso hace presente la necesidad de que los líderes del país obtengan la habilidad de “pensar estratégicamente”. Esta última condición significa estar en condiciones de generar acciones en los ámbitos que Terry Deibel identifica entre la Estrategia Nacional y la Gran Estrategia. Estas acciones equivalen a las maniobras estratégicas del llamado nivel operacional y que son ejecutadas por la táctica. En el ámbito superior de la Estrategia se trata del uso de los instrumentos del poder nacional coordinados en tiempo y espacio Es conveniente asimismo dejar de denominar a los niveles de la Estrategia y de la Guerra como “niveles” ya que esto expresa una comprensión lineal de un fenómeno que en verdad se plasma en una realidad vertical. Los términos dimensión o ámbito resultan mucho mas comprensibles y reales para los alumnos.

Finalmente quisiera terminar este breve comentario, recordando unas especies de “Verdades eternas” que será siempre oportuno tenerlas en consideración cuando revisemos el significado y los alcances de la Estrategia. Estas son:

- No hay que olvidar que los cuerpos teóricos o teoría de la Estrategia no enseñan a ganar nada, solamente sirven para que no se cometan errores
- El estudio de la Estrategia no presenta grandes dificultades ya que hacer un plan no es difícil, lo difícil es ejecutarlo.
- La Estrategia por si sola no gana ninguna guerra, lo más importante es identificar muy bien al enemigo, lo que resulta muy difícil hoy por las circunstancias de la amenaza.



*Mas sobre Teaching Strategy: Challenge and Response:*

Paginas: 354

Casa Editorial: U.S. Army War College Strategic Studies Institute

Idioma: Ingles

ISBN 1-58487-430-9

Se puede conseguir gratis un ejemplar PDF del libro a:

<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB976.pdf>



# **Book Review: *Searching for Stability: The U.S. Development of Constabulary Forces in Latin America and the Philippines***

By Richard L. Millett

*Reviewed by Michael Borders*

*Center for Hemispheric Defense Studies Chief of Operations*

In the Combined Arms Center of Fort Leavenworth's "Occasional Paper" entitled: *Searching for Stability: The U.S. Development of Constabulary Forces in Latin America and the Philippines*, by Dr. Richard L. Millett, the reader will not fail to note many important parallels to ongoing U.S. efforts to train military and security forces in Iraq and Afghanistan. In fact, it seems that many of the lessons detailed by Millett could be used to avoid the mistakes made in past [mis]adventures of the United States in other parts of the world.

Millett's thorough review of the available literature, primary sources, and first-hand interviews make this book a very useful addition to the bookshelf of military professionals. Indeed, it is a book that should be read by anyone involved in the U.S.' latest efforts in Iraq and Afghanistan. While many are at least somewhat familiar with General Petraeus' Counter Insurgency (COIN) doctrine, or perhaps with Colonel Nagl's description of *Learning to Eat Soup with a Knife*, the U.S. may fail yet again if the important elements and lessons learned so thoroughly described and detailed by Millett are not carefully reviewed.

Even for the experienced student of U.S. intervention in the domestic affairs of other nations, the excellent historical summaries of involvement in the Philippines, Haiti, Cuba, Nicaragua, Panama, and the Dominican Republic are exceptionally useful reminders of how the path to hell can be paved with the best of intentions. The lack of clear guidance and cogent policy, bureaucratic clashes (what today is called a lack of interagency cooperation), and the role of personalities are underscored in Millett's book. How these factors usually led to either undesired outcomes, or unforeseen or unintended consequences, are unfortunately all too familiar in the ongoing efforts in Iraq and Afghanistan.

Finally, Millett offers a set of basic principles and key lessons learned that would prove of great value to our nation's leaders, policy makers, policy practitioners and implementers alike. Perhaps one of the most important points he noted is that U.S. goals and objectives do not always coincide with the host nation's goals and objectives. This is a fact that is unfortunately missed by too many of the aforementioned policy makers and practitioners. As a consequence, this dissonance leads naturally to a problem of expectation management, especially for the U.S., but also for the host nation. He also notes that much or all of our influence is lost as soon as U.S. forces leave. That influence is replaced quickly by the traditions of national culture, regardless of the pre-withdrawal scale of involvement.

In many instances, Millett notes that the better trained constabulary forces quickly became a tool of repression for despots—clearly not what the U.S. had in mind for these forces after U.S. withdrawal. No matter how effective the U.S. is or will be in the training and education of [Iraqi or Afghani] defense and security forces, or in the [limited] efforts at nation building in each nation, the outcomes long after U.S. forces depart depend much more on the host nation than on anything the U.S. does or fails to do.

Millett's superb review of six case studies makes this point all too clear. None of the nations he studied have the cultural, tribal, linguistic, traditional, or historical backgrounds that do Iraq or Afghanistan. However, his key findings, while not necessarily universal, may help avert some of the problems the United States either faced or even created in its previous efforts in the development of constabulary forces as a part of nation building.

*More about **Searching for Stability: The U.S. Development of Constabulary Forces in Latin America and the Philippines:***

Pages: 143

Publishing House: U.S. Army Combined Arms Center Occasional Paper 30;

Combat Studies Institute Press

HV8170.A2M557 2010

# **Book Review: *Arctic Doom, Arctic Boom: The Geopolitics of Climate Change in the Arctic***

By Barry Scott Zellen

*Reviewed by Kelley Crawford*

*Center for Hemispheric Defense Studies Summer Academic Intern*

*Arctic Doom, Arctic Boom: The Geopolitics of Climate Change in the Arctic* takes a look at the transformation that the Arctic is undergoing due to the impacts of climate change. As the Arctic's ice melts its vast resources will be accessible to development and the famed North West Passage and Northern Sea Routes will be open for the first time. The book examines the geopolitics of the Arctic from a historical and a contemporary perspective, illustrating how climate change is transforming our conception of the region. The study also discusses the role Arctic plays for security and the international community, while also considering the region's indigenous peoples, economy and environment. Contrary to the norm, Zellen does not see the Arctic's transformation as a climate crisis, a view which he says is shared by climate "pessimists," such as former U.S. Vice President Al Gore. Instead, Zellen considers himself to be a climate "optimist," for people will benefit as the Arctic's resources and shipping lanes are made more accessible, bringing to close what he calls the long-awaited final chapter of the Ice Age. Zellen deserves credit for providing another perspective on the Arctic's situation where most of the literature is only concerned with the negative impacts of climate change, but at times his approach can be too market friendly and optimistic.

In the first chapter Zellen makes clear the issues that characterize the Arctic as a remote location, highlighting how this image contrasts to the important role that the region actually played during the Cold War. The Arctic Zellen writes about is portrayed as having a role comparable to that of the Mediterranean of ancient times.

In the second chapter Zellen is at his best as he presents an overview of military and strategic analyses of the Arctic's historical geopolitical importance on the world stage. During the Cold War a military imperative to monitor the northern border led to the development of the "Distant Early Warning (DEW) Line that stretched across the Arctic and became an 'Arctic Maginot Line,' monitoring the northern skies for the first shots in a missile war. In addition, Zellen introduces three of Halford Mackinder's 1943 geopolitical concepts to the discussion. One is the Heartland, a state's interior that is rich in resources and largely isolated. The other terms are the Rimland, a state's coastal region adjacent to the sea, and the Lenaland, that isolated region in Siberia that was immune to sea and land attack, and thus effectively isolated from the rest of the world. Most of the Arctic region is Lenaland, which is why the Arctic was a buffer between the Cold War warriors, while their main concern remained Western Europe.

The third chapter examines the inevitable drive to develop the Arctic, or what Zellen calls the Arctic imperative. This force considers the Arctic as a national treasure chest that needs to be opened to serve the greater national interest. He makes the point that it is necessary to redefine this Arctic Imperative so that it considers the history, interests and challenges of indigenous peoples and the area's preservation as well. The discussion also focuses on the history of the indigenous peoples' land claims, and includes the new structures of self-government ranging from the native corporations of Alaska, to examples offered by the Inuit of northeastern Canada, and the Labrador Inuit. Unfortunately, the chapter does not examine all of the Arctic's North America indigenous peoples and does not discuss the indigenous peoples from the Eurasian Arctic. As the ice melts, he asserts that indigenous people are in a position where they could gain enormous amounts of wealth due to the political systems they have set up, going as far as to compare them to the Saudi royal family. Despite

their position, there are plenty of instances that occur today where states do not respect in deed the rights supposedly enjoyed by their indigenous peoples. A more encompassing selection of examples would have provided the reader with more clarity about the situation. However, he does mention that major social disruptions have occurred in indigenous society whenever there is an influx of outsiders, which was seen in epochs as different as the Klondike gold rush, World War II, the early Cold War, and the recent diamond rush of the 1990s. But he assumes that the indigenous peoples' new systems of government will be able to cope with the large influx of outsiders that will accompany the opening up of the Arctic.

The fourth chapter's discussion takes on a global perspective of the Arctic by first looking at military operations in the region from WWII, the Cold War, the collapse of the Soviet Union, and the re-emergence of Russia. When covering the nature of the Arctic's climate change he looks at the Intercontinental Panel on Climate Change, but he noticeably does not examine the Arctic Climate Impacts Assessment study, is a comprehensively researched, fully referenced, and independently reviewed evaluation of arctic climate change and its impacts for the region and for the world, that was made by the Arctic Council. The chapter then discusses recent diplomatic events between Arctic states, including the moment when Russians planted a flag on the seabed of the North Pole in June, 2007 and the Russian and Canadian military actions in its aftermath.

Despite the many uncertainties within the region, Zellen finds a generally upbeat atmosphere in Chapter Five. He focuses on the May 2008 Arctic Ocean Conference in Ilulissat, Greenland, where five Arctic states endorsed the United Nations Convention on the Law of the Sea as the mechanism for resolving Arctic sovereignty issues. The extent of the states' seabed territory is currently the most pressing uncertainty, for the seafloor is where many of the Arctic's resources are found. The dispute on whether the Northwest Passage is an international or Canadian internal waterway is another important uncertainty, particularly relevant to U.S.-Canadian relations. The reader would have benefited from a closer look at the loss of summer Arctic sea ice within decades, an examination of the opening of the Arctic sea routes and the implications it would have for the states in the region and states outside the region, such as Panama. Examining the January 2009 U.S. National Security directive on the Arctic Zellen emphasizes its positive multilateral nature on issues ranging from the environment and indigenous rights, to international scientific cooperation. At the end of the chapter, he discusses the winners and losers of climate change, explaining that climate change needs to be viewed in more than just a pessimistic way. He does provide a global perspective on the international relations and security issues, but he never takes a look at how the Arctic's changes will impact Earth's climate. Other experts contend that never in human history has there been a time when there has not been Arctic ice cap. Readers might have expected a discussion on how the reduction of snow and ice will reduce the Arctic's high levels of albedo, or the percentage of incoming radiation reflected off a surface, may interplay with the current escalation in climate change. Such a discussion would have allowed the reader to better understand why so many scientists believe the Arctic's transformation will drastically accelerate global climate change.

The last chapter tackles the general impacts on the Arctic's vegetation, permafrost, and the release of methane that will occur in the future. Zellen does focus on sea ice reductions in 2007 and 2008, along with changes in Greenland's ice sheet, although his citations are largely media reports. Had the discussion included the scientific literature behind these subjects readers would have had a better understanding and appreciation for the connection between the geophysical and the political. Then again, he does address the possibilities of Arctic agriculture, the greening of the tundra and the rise in sea levels from Greenland's melting ice sheet. The chapter also looks into the North Atlantic's thermohaline circulation and argues that Greenland's ice sheet is melting too slowly for the circulation to be affected, a claim that is certainly up for debate.

The conclusion mentions the stress that climate change is putting on the Arctic, but he offers a perspective that is more optimistic by focusing on the opportunities that an open Arctic will provide.

*More about Arctic Doom, Arctic Boom: The Geopolitics of Climate Change in the Arctic:*

Pages: 232

Publishing House: Praeger

ISBN 978-0-313-3812-9



## *Security and Defense Studies Review*

### Contributing Authors

**Isidro Sepulveda**, assistant professor of national security affairs at the Center for Hemispheric Defense Studies, is also professor of contemporary history at UNED (Spain) and the editor of the book *The Rise of Asia: Strategic Implications* (Madrid: IEEE, 2010).

**Salvador Raza** is a professor of national security affairs at the Center for Hemispheric Defense Studies.

**Guillermo Pacheco**, an assistant professor of national security affairs at the Center for Hemispheric Defense Studies, is a former political advisor to the Guatemalan Ministry of Defense.

**Ivan Witker**, a journalist and political scientist in Chile who also is a professor at several universities in Santiago, is a graduate of the Center for Hemispheric Defense Studies who writes frequently about terrorism and international relations.

**Juan Carlos Gómez Ramírez**, a lawyer and a Colombian Air Force colonel with 26 years of service, was the director of the Human Rights and International Humanitarian Law office in the Colombian Ministry of Defense.

**Vicente Torrijos R.**, a former president of the Center for Hemispheric Defense Studies alumni association in Colombia, is professor of political science and international relations at the Universidad del Rosario as well as an advisor on strategic issues for the high command of the Colombian armed forces.

**Juliana Bertazzo**, who graduated in International Relations from the University of Brasilia and later earned a PhD in Political Science from the University of Campinas, is currently a member of a CLACSO working group and an associate researcher at the University of Campinas, at the Institute for the Study of the Americas (University of London), and at the Latin American International Affairs Programme of the London School of Economics.

**Thomas Shannon Stiles** is an adjunct professor of international relations for Webster University-Scott Air Force Base and an independent consultant that has lectured on Central American crime in several countries.

**Kevin P. Newmeyer**, an assistant professor of national security affairs at the Center for Hemispheric Defense Studies and a former officer in the U.S. Navy, was detailed to the Organization of American States following the attacks on September 11, 2001, to establish the Secretariat for the Inter-American Committee against Terrorism (CICTE).

**R. Evan Ellis**, an assistant professor of national security affairs at the Center for Hemispheric Defense Studies, is the author of *China in Latin America: The Whats and Wherefores* (Lynne Rienner, 2009).

**Martin Edwin Andersen**, editor of the *Security and Defense Studies Review* 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).

**David Munguía Payes** is the Minister of National Defense for the Republic of El Salvador.

**Vanda Felbab-Brown**, a fellow at the 21<sup>st</sup> Century Defense Initiative, Foreign Policy, at The Brookings Institution, is the author of *Shooting Up: Counterinsurgency and the War on Drugs* (Brookings Institution Press, 2009).

**Oswaldo Jarrín**, the recently retired Center for Hemispheric Defense Studies Distinguished professor, is a former Minister of Defense of Ecuador.

**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.

**Orlando J. Perez**, professor and chair of the political science department of Central Michigan University, is a member of the editorial board of the *Security and Defense Studies Review*.

**David Abram** was Center for Hemispheric Defense Studies Academic Intern in the summer of 2010.

**Jaime Garcia Covarrubias** is a professor of national security affairs at the Center for Hemispheric Defense Studies.

**Michael Borders**, a former army officer with extensive experience in Latin America, is the chief of operations at the Center for Hemispheric Defense Studies.

**Kelley Crawford** was Center for Hemispheric Defense Studies Academic Intern in the summer of 2010.



# **Contratapa**

*(Contratapa offers, in a second language,  
the abstracts found in this volume)*

---

## **Eastphalia: Asia in Global Geopolitics And its Implications for the Americas**

**(Eastphalia: Asia en la Geopolítica Global  
y Implicaciones para las Américas)**

**Isidro Sepúlveda Muñoz**

### **ABSTRACT**

During the next three decades the most significant geopolitical change will occur in recent centuries: the rise of Asian powers and the restructuring of the system of international relations. This paper seeks to show how, why and with what consequences it is already producing a progressive transfer of influence and a shift of the centers of power to the region. It will outline the reasons that underlie the rise of the Asian group on the global stage and the structural changes produced by its incorporation, analyzing the main tools for its projection in the rest of the world and, in greater detail, plumb the strategic implications for the Americas of the emergence of a new configuration of international relations: The Eastphalian system.

---

## **Una Metodología del Análisis de Conflicto para la Formulación de Política de Seguridad y Estrategia**

**(A Conflict Analysis Methodology for  
Formulating Security Policy and Strategy)**

**Salvador Raza**

### **RESUMEN**

Este trabajo propone una metodología de análisis de conflictos, con el apoyo de un sólido marco conceptual para la formulación de la política de seguridad y estrategia. La diferencia en la metodología, ya aplicada con éxito en varios países, consiste en una sofisticada deconstrucción del medio ambiente de la toma de decisiones a lo largo de siete ejes de análisis y su posterior reconstrucción, desarrollando a su vez proyecciones de tendencias, para identificar la dinámica de las zonas críticas de inseguridad. La metodología fue desarrollada para ser aplicada en colaboración por los especialistas en los diversos campos relacionados con la seguridad, y se adapta fácilmente a las políticas específicas de cada país y a la práctica estratégica.

# **Political-Military Relations in Democracy: The Ministries of Defense**

**(Las Relaciones Político-Militares en Democracia:  
Los Ministerios de Defensa)**

**Guillermo Pacheco Gaitán**

## **ABSTRACT**

The issue of civil-military relations has traditionally been addressed focusing on the processes of civil-military relations, but the current situation in Latin America demands that we separate these processes and understand their differentiation, impact and influence. It is in the Ministries of Defense where one can better illustrate these processes. There the verticality of political-military relations are a dimension of power, where politicians should exercise political leadership in defense and all its implications, and the military, as advisors on these policies while implementing them, are supervised politically. Civil-military relations as a horizontal dimension do not imply any relationship of power, but rather of knowledge. In some countries where they have prepared communities of defense, they can be a space for consultation on these issues and other topics of interest related to defense and military affairs.

---

# **Women Terrorists: Ascending the Scale of Terror**

**(Mujeres Terroristas: Ascendiendo la Escala del Terror)**

**Ivan Witker**

## **ABSTRACT**

The incorporation of women into terrorist groups has occurred unevenly and with a gradualist rhythm of commitment. This paper addresses the problem heuristically from a cultural perspective, which is centered on explaining the relationship between men and women. It is noted that women leaders of terrorist organizations, or as protagonists of symbolic acts, are rather a rarity, except in the El Salvadoran and German experiences, both with near-epic connotations. Among the key explanations proposed are machismo's influence on the socio-political environment of the time, especially in Latin America, reflected both in the dawn of the Cuban guerrilla and in other insurrectionary outbreaks. The environmental influence acts as a major inhibiting factor. In turn, the proletarian internationalism that informed the proliferation of such outbreaks appears to have been central to their masculine orientation. A second major finding seeks to explain the emergence of women as suicide bombers as a product for the consumption of the mass media.

# **The Use of the Armed Forces in the Context of International Humanitarian Law, as a Legitimate Tool in the Clash with Armed Non-State Actors**

**(El Uso de la Fuerzas Militares en el Marco del Derecho Internacional Humanitario, como Herramienta Legítima en el Enfrentamiento con los Actores Armados no Estatales)**

**Juan Carlos Gomez Ramirez**

## **ABSTRACT**

In Latin America the armed forces are being called in by governments and the societies they represent to contribute to the fight against non-state armed groups such as criminal gangs, drug traffickers and terrorists. To fulfill this task there is the possibility of actions undertaken within the framework of human rights and international humanitarian law. If armed groups facing governments meet certain objectives and the political will exists, the application of international humanitarian law is viable as demonstrated by Colombia; the norm is legitimate and facilitates the neutralization and the dismantling of the threat.

---

# **The International Dimension of Democratic Security Policy**

**(Dimensión Internacional de la Política de Seguridad Democrática)**

**Vicente Torrijos R.**

## **ABSTRACT**

The democratic security policy (PSD) implemented since 2003 by Colombian President Alvaro Uribe during his two administrations became the symbol of his government and the cornerstone of the successes of his rule. The quest to return order and security to the Colombian people has gone from being a government policy to a pillar of the Colombian State action and has become an integral element of the Executive power, to the point of a common element of continuity in the proposals of most presidential candidates during the recent election and of the new government, elected in June 2010. At the same time, the PSD has had significant national, regional and global impact. For this reason Colombia's fight against terrorism and several of its specific actions have received attention in international arenas.

# **El Nuevo Regionalismo y el Liderazgo de Brazil en la Seguridad y Política de Defensa**

**(New Regionalism and Leadership in  
Brazilian Security and Defense Policy)**

**Juliana Bertazzo**

## **RESUMEN**

Brasil presentó la propuesta de la creación del Consejo Sudamericano de Defensa antes de la Cumbre que creó UNASUR, siendo aprobada pocos meses después su creación en otra Cumbre. Llevándose en cuenta la historia de los mecanismos de seguridad y defensa en las Américas, el liderazgo brasileño en asuntos de defensa y seguridad es un movimiento interesante hacia el regionalismo. Más allá del Consejo, durante el gobierno Lula da Silva también se planteó la construcción de gobernanza por otros medios dentro y fuera de la región bajo el liderazgo brasileño. Por supuesto el tema del liderazgo es recurrente, sobre todo desde el gobierno militar en Brasil, pero ¿lo que pasa ahora es distinto? ¿Porqué Brasil? ¿Porqué ahora? Estas son las principales preguntas de este trabajo, que también analiza el diseño y las funciones de las instituciones. Tanto la distinción como la conexión establecida entre los conceptos de defensa y seguridad son analizadas en este trabajo de investigación. El trabajo contiene también un examen de la práctica del liderazgo y regionalismo en la política exterior brasileña, así como su movimiento recién hacia la construcción de instituciones para manejar los temas de seguridad y defensa multilateralmente. Esta investigación sugiere que un factor determinante para la efectividad y permanencia del Consejo Sudamericano de Defensa es la decisión a entre ocuparse de los asuntos internos o de los asuntos externos a la región.

---

## ***Maras, S.A.: La Constante Evolución de las Pandillas Callejeras Transnacionales en América Central***

**(*Maras, Inc.: The Continuing Evolution  
of the Transnational Street Gangs in Central America*)**

**Thomas Shannon Stiles**

## **RESUMEN**

La propagación de las pandillas transnacionales tales como la Mara Salvatrucha presenta una amenaza permanente a la seguridad y la estabilidad de América Central. Estas pandillas han demostrado ser especialmente adaptables, ascendiendo en la escala de las empresas criminales desde su creación a finales de 1980 en el sur de California. El modelo de las “tres generaciones” de las pandillas ha proporcionado una imagen clara de su pasado y da una idea de sus futuras operaciones. Este modelo combina con la creciente influencia de los carteles mexicanos, la globalización de las maras, y la sofisticación de nuevos modus operandi de las Maras, evidenciando una amenaza aún más peligrosa para la seguridad regional: la posibilidad de Maras cada vez más sofisticados y coherentes y aliados cada vez más estrechamente con el los carteles mexicanos, o tal vez el desarrollo de su propio cartel en América Central.

# **Espionaje Cibernético: el Robo de Datos Como un Riesgo para la Seguridad Nacional**

**(Cyber Espionage: A Threat to National Security)**

**Kevin P. Newmeyer**

## **RESUMEN**

Este artículo examina la amenaza del espionaje cibernético a la seguridad nacional de los Estados Unidos, centrando en este presente trabajo el robo de información a través de Internet, redes o equipos individuales. Es sólo una faceta del paisaje cibernético amenazante más grande para ser considerado por los profesionales de la seguridad nacional. La amenaza existe para el gobierno y los intereses comerciales. Este artículo utiliza la metodología de Análisis de Riesgos del Departamento de Seguridad Nacional, discutido en el *Informe al Congreso del Servicio de Investigación Congressional* (Masse, O'Neill, & Rollins, 2007). Este enfoque considera los factores de riesgo de amenaza, vulnerabilidad y sus consecuencias. Por lo tanto la formulación a la luz de los incidentes recientes, como GhostNet y Google. Por último, el documento propone posibles opciones técnicas y políticas para mitigar el riesgo de espionaje cibernético a la seguridad nacional.

---

## **¿Nuevas Fronteras? La Cooperación Espacial de China y América Latina**

**(New Frontiers? China–Latin America Space Cooperation)**

**R. Evan Ellis**

## **RESUMEN**

La proyección de China hacia América Latina en el campo de los satélites, lanzaderas espaciales, y la tecnología espacial es limitada, pero en expansión rápida, siguiendo la lógica que China ha seguido en otros sectores de importancia estratégica: la construcción de relaciones de forma incremental, y ampliar las oportunidades iniciales para desarrollar y probar sus capacidades. En este artículo se analiza la relación creciente de China con América Latina en este campo: (1) tienen una capacidad espacial limitada en los programas espaciales, por lo que la República Popular de China tiene pocos vínculos; (2) regímenes populistas como Venezuela y Bolivia, que compran paquetes completos de sistemas de satélites y de lanzamiento; (3) otros países en desarrollo con capacidades espaciales, con los que China ha tratado de ser un proveedor de servicios o socio tecnológico, entre ellos Argentina, Chile, México y Perú, y (4) Brasil como potencia regional emergente con un programa de espacio multidimensional, que ha cooperado con la República Popular China en el desarrollo de satélites y el lanzamiento a través del programa CBERS. En general, al aprovechar las oportunidades de negocios con Brasil y los regímenes populistas, la República Popular China está ganando un puesto en el mercado de los satélites comerciales y de lanzamiento, con su propio equipo, personal y los sistemas espaciales, formando parte de la infraestructura de América Latina, lo que tiene implicaciones significativas para los EE.UU. y la región.



# **La Justicia Militar Estadounidense: Presente Desde la Creación**

**(U.S. Military Justice: Present at the Creation)**

**Martin Edwin Andersen**

## **RESUMEN**

Este ensayo explora el desarrollo de más de 230 años de duración del sistema de justicia militar de los Estados Unidos, un proceso que comenzó incluso antes de que la Constitución del país fuera escrito. En él se examinan las contribuciones a la jurisprudencia que otros países han hecho fundada en el sistema de justicia de las fuerzas armadas de los EE.UU. y mira algunas de las controversias más importantes que acompañan su desarrollo. También se presentan algunos de los temas actuales que enfrentan tanto los militares estadounidenses como la sociedad civil en el siglo XXI, de forma singular todo lo relativo a las acciones hostiles contra los actores no estatales que ponen en peligro tanto la seguridad como los derechos humanos de las democracias en todo el mundo.





Center for Hemispheric Defense Studies  
National Defense University  
Abraham Lincoln Hall  
260 5th Ave. Bldg. 64  
Washington, DC 20319-5066