



Cómo el famoso Jesse James, el telégrafo y la ley de la Reserva Federal de 1913 puede ayudar al Ejército a ganar la guerra contra el terrorismo:

El efecto estratégico no tomado en consideración de un campo de batalla sin efectivo

Peter E. Kunkel

EN LAS PRIMERAS fases de las operaciones en Irak y Afganistán tuvo mucho sentido para el Ejército que las unidades de maniobra llevaran al campo de batalla grandes sumas de efectivo estadounidense. Las unidades del Ejército usaron dicho dinero para hacer distintas compras en el campo de batalla, incluso materiales de construcción para trincheras, material para confeccionar pisos en las carpas y agua embotellada para los soldados. Además, dichas unidades usaron el efectivo para pagar a los informantes o hasta para pagar los daños ocasionados por la batalla a la propiedad privada. El efectivo, particularmente una moneda fuerte tal como la estadounidense, era la mejor herramienta para el trabajo inminente y los residentes del lugar preferían aceptar ese método.

Aún así, el volumen de estas transacciones era colosal. El Ejército ha gastado en los últimos años, aproximadamente, US\$ 1.5 mil millones anuales en efectivo norteamericano en el teatro de operaciones.¹ Depender del efectivo, año tras año, en semejante escala para manejar tales compras en estas economías, significó perder año tras año la oportunidad de adelantar allí los objetivos económicos y de seguridad. Efectivamente, abandonar hoy en día este método de pago en efectivo podría servir para llevar a cabo valiosas mejoras en estas economías inestables.

La dependencia excesiva de dinero en efectivo para tales compras atrofia la actividad empresarial y la creación de empleos. Sin embargo, el uso de actividades bancarias no tradicionales disponibles comercialmente para efectuar estas compras pondría un paro a dicha tendencia. Además, abandonar dicha dependencia de efectivo eliminaría el manejo de grandes sumas del mismo en el campo de batalla, eliminando la necesidad de exponer a toda persona involucrada en la distribución y aprovechamiento del mismo a sufrir violentos ataques personales.

Hoy en día, la vida en el lejano Oeste en la era de la Reconstrucción de Misuri occidental ofrece algunas lecciones notorias que sirven para ayudarnos a comprender las consecuencias militares insidiosas de esta

Peter E. Kunkel funge en calidad de Suplente del Ministro del Ejército (Administración Financiera e Interventor). De 2003 a 2007, el Sr. Kunkel ha servido en puestos múltiples en la oficina del Ministro de Defensa, incluyendo la oficina del Subsecretario de Defensa (Interventor) y la oficina del Ayudante del Ministro de Defensa (Asuntos legislativos). De 1992 a 1996, Sr. Kunkel se desempeñó como oficial de la Infantería de Marina de los Estados Unidos. Cuenta con una Licenciatura de la Universidad de Northwestern y un J.D. de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Francisco.

*Foto: Jesse James de 17 años, 1864.
(Biblioteca del Congreso)*

dependencia de efectivo en gran escala en Irak y Afganistán. En aquella época, los insurgentes disfrutaron de un gran apoyo popular y operaron con impunidad. En aquellos tiempos, el efectivo (en realidad billetes de banco certificados) era el medio de valor predominante.² Durante esa época, los cambios en la actividad bancaria y giro telegráfico absorbieron el dinero en efectivo contribuyendo de esta manera a establecer al lejano Oeste. Hoy, se pueden poner en práctica los mismos principios en Irak y Afganistán para adelantar allí también, los objetivos económicos y de seguridad.

El Famoso Jesse James

Evidentemente, la figura más famosa de la era de la Reconstrucción de Misuri occidental es la leyenda folklórica, Jesse James. James tenía casi 14 años de edad cuando comenzó la guerra civil, era demasiado joven para unirse a las filas de los Confederados. Sin embargo, a medida que la guerra dio cabida a la sublevación, James cumplió su mayoría de edad, y emergió como una celebridad en el bandolerismo durante y después la era de la Reconstrucción. En contra de todas las probabilidades, durante 17 años se las ingenió para eludir la ley y ser capturado hasta que en 1882 un cazador de recompensa lo capturó y lo asesinó.³

Seguramente, su éxito se debió, en parte, al gran apoyo que recibió de los residentes del lugar. Una fuente de simpatía pudo haberla generado por su gran audacia en sus continuos y sucesivos atracos de bancos y del ferrocarril, pero ese único motivo no explicaría

el porqué pudo eludir la captura por tanto tiempo. Más bien, una fuente más plausible del apoyo popular que gozaba era posiblemente su reputación como un campeón Confederado.⁴

De manera que, para algunos, James era simplemente un forajido violento empeñado en asaltar trenes cargados con efectivo mediante el uso de tácticas insurgentes violentas. Sin embargo, para otros, no estaba usando sencillamente tácticas insurgentes, él era, de hecho, un insurgente. Efectivamente, contó con la ayuda de los ciudadanos locales insatisfechos con los arreglos políticos actuales en el estado de Misuri. La diferencia entre un forajido y un

DECEMBER 24, 1913-SIXTEEN PAGES-PRICE TWO CENTS

PRESIDENT'S SIGNATURE ENACTS CURRENCY LAW

Wilson Declares It the First of Series of Constructive Acts to Aid Business.



Makes Speech to Group of Democratic Leaders.

Conference Report Adopted in Senate by Vote of 43 to 26.

Banks All Over the Country Hasten to Enter Federal Reserve System.

Gov-Eliot Walsh Calls Passage of Bill A Fine Christmas Present.

WILSON SEES DAWN OF NEW ERA IN BUSINESS

HOME VIEWS OF CURRENCY ACT

FOUR PENS USED BY PRESIDENT

Aims to Make Prosperity Free to Have Unimpeded Momentum.

El titular en un recorte de periódico fechado 24 diciembre de 1913 en el que se anuncia que Woodrow Wilson ha firmado la ley de la Reserva Federal.

La diferencia entre un forajido y un insurgente era probablemente tan confusa para las personas en el territorio de Misuri como para la población en Irak y Afganistán hoy en día.

insurgente era probablemente tan confusa para las personas en el territorio de Misuri como para la población en Irak y Afganistán hoy en día. En vista de que James concentró sus energías específicamente en el dinero en efectivo, se puede decir que él mismo contribuyó a dicha confusión.

La Economía Basada en el Dinero en Efectivo en la Época de la Reconstrucción en Misuri

En primer lugar, aquellos trenes estaban cargados con efectivo porque el oro, el efectivo oficial, prácticamente escaseaba, y hasta los billetes de banco certificados y el nuevo “Papel moneda de EUA” federal era limitado. El efectivo era sumamente atesorado como la única alternativa a la práctica extendida del intercambio.^{5,6} El efectivo tenía que transportarse físicamente en trenes a las regiones fronterizas, ponerlo en bóvedas, y luego los cajeros de banco lo distribuían a las personas para que ellas mismas lo resguardaran y lo utilizaran. En dicho ambiente, era muy probable que las personas no usaran el efectivo para hacer compras frívolas, o incluso algunas transacciones importantes, así que los bancos y trenes eran blancos muy lucrativos para bandidos como Jesse James.

El Telégrafo

Afortunadamente, en 1871 mientras aún vivía James, se creó una alternativa que permitía trasladar el dinero en efectivo por tren a lo largo de grandes distancias, la compañía Western Union introdujo la transferencia de dinero vía telégrafo, permitiendo, de esta manera, que el “efectivo” se moviera libremente sin riesgo de provocar robos violentos. En realidad, el dinero no se movía, literalmente, de lugar en

lo absoluto. Efectivamente, los banqueros se comunicaban por medio del telégrafo y llevaban a cabo contadurías mutuas en sus respectivos libros de cuentas. Sin embargo, en el occidente de Misuri continuaron los atracos violentos a los trenes porque todavía transportaban dinero en efectivo, y evidentemente, también los bancos.

La Ley de la Reserva Federal de 1913

No fue hasta tanto se emitió la Ley de la Reserva Federal de 1913 que se creó una “divisa elástica” y el Sistema de Reserva Federal, que el país contó hasta con sustitutos de dinero en efectivo centralizados a gran escala en forma de depósitos en cuentas corrientes y depósitos a plazo a nivel nacional. Los bancos podían ofrecer el depósito en cuenta corriente y depósitos a plazo, v.gr., cuenta corriente bancaria y cuentas de ahorro sin tener que acumular la existencia de dinero y transportar físicamente grandes sumas de efectivo. Las cuentas eran sencillamente contaduría en libros de cuentas.

Los bandidos como Jesse James no podían robar un libro de cuentas de contaduría y esperar que les sirviera de algo. Ningún bandido podía usar un libro de cuenta para efectuar una compra. Y de esa manera, los bancos no requerían guardar tanto efectivo en sus bóvedas, por consiguiente, ya no necesitaban transportar grandes cantidades de efectivo en trenes, de ahí que, por lo general, los ladrones, tampoco ningún motivo para asaltar trenes porque había muy poco dinero que robar en los mismos.

De manera que, el telégrafo y el método de sustitución de dinero elaborado por los bancos presentaron una contramedida de carácter

Efectivamente, el Ejército comprende generalmente que la seguridad en Irak o en Afganistán o, de hecho, en cualquier ambiente de contrainsurgencia mejoraría si existiera un sector bancario local.

obligatorio en contra de la violencia que dio lugar al manejo de efectivo. Los banqueros habían eliminado, en gran medida, la tentación de los ladrones para cometer actos físicos violentos, sin importar si los ladrones eran bandidos o insurgentes.

Estas innovaciones resolvieron los problemas no sólo para los bancos sino también para el ciudadano común. La gente ya no necesitaba guardar el efectivo en sus casas, o temer por la seguridad de su propia familia sencillamente porque guardaban efectivo en sus casas o porque los insurgentes buscaban manifestar una expresión política en contra del gobierno robando a los adinerados. En la época de James, cuando prevalecía el comercio de intercambio, estas lecciones habrían sido particularmente bien entendidas.

La lección que ofrece Jesse James es la de cómo disuadir a los ladrones a recurrir a la violencia física. El giro telegráfico y los sustitutos de efectivo, las herramientas de la actividad bancaria moderna, eliminaron las tentaciones para cometer dichos actos físicos violentos.

Convertir el Desafío en una Oportunidad

Efectivamente, el Ejército comprende generalmente que la seguridad en Irak o en Afganistán o, de hecho, en cualquier ambiente de contrainsurgencia mejoraría si existiera un sector bancario local. Indudablemente, en la actualidad, los agentes del Ejército encargados de pagar a los iraquíes y a los afganos locales comprenden muy bien que incitar a los iraquíes y a los afganos a abrir cuentas bancarias simplificaría, en gran medida, el desembolso en efectivo. Sin embargo, la mayoría presume que implementar un sistema bancario en una contrainsurgencia constituye un desafío estratégico que los procedimientos de operaciones, logística y desembolso del Ejército tradicionales no pueden tratar con eficacia. Por consiguiente, con las exigencias de la lucha en curso reducida al recurrir al dinero en efectivo a corto plazo, y con el retraso incesante en la aprobación de una legislación para proteger a los cuentahabiente y acreedores, crear un sistema bancario iraquí viable privado desde sus cimientos parece inalcanzable.



Fuerza Aérea de EUA, Sgto. Jason Robertson

Un soldado de EUA pagando en efectivo a un ciudadano local—en este caso dinares iraquíes—22 de noviembre de 2007, Baqubah, Irak.

No obstante, hay una manera de transformar este desafío en una oportunidad. Si el Ejército se ve a sí mismo como un contribuyente en el mercado con el suficiente poder adquisitivo para cambiar el comportamiento de otros participantes del mismo, se abriría el camino que daría paso a una solución para esta confusión.

Entre 2003 y 2008, las unidades financieras del Ejército en Irak compraron o pagaron a los iraquíes por mercancía y servicios casi US\$ 7 mil millones. El Ejército pagó estas sumas de dinero de manera escalonada. Incluso, casi US \$12 mil millones en efectivo embargado al régimen previo y el cual se le ofreció al gobierno iraquí, todas estas cantidades suman un total de US \$19 mil millones en efectivo introducido a la economía iraquí por el Ejército.⁷ El factoraje de segundo y tercer orden del gasto de todo este efectivo en la economía iraquí, representa una suma aproximada del 20 por ciento del producto interno bruto (PIB) oficial iraquí del año 2003 al 2007.⁸

Resulta indispensable establecer dos diferencias importantes. Primero, si bien Irak

cuenta con una economía energética no oficial (v.gr., el mercado negro), Irak sigue siendo un país exportador de petróleo. Como tal, su economía ya es robusta comparada con muchas otras zonas de guerra, de manera que con un 20% del PIB, el impacto del Ejército sobre la economía es aún más impresionante. Segundo, dicho gasto es independiente de los proyectos de reconstrucción a gran escala administrados a través de la Autoridad Provisional de la Coalición, el Departamento de Estado y demás organismos de beneficencia. El gasto de este dinero beneficiaría verdaderamente a la economía iraquí si sólo se contrataran empleados iraquíes, sin embargo, allí los beneficiarios son EUA, o contratistas de ingeniería internacionales que emplean a ciudadanos estadounidenses, personal naturalizado estadounidense, o ciudadanos iraquíes. Aquí, los salarios únicamente estaban relacionados con los requisitos para la presencia en gran escala de semejante Ejército.

Bajo estas circunstancias, parece lógico que el Ejército, con semejante poder adquisitivo, además



Fuerza Aérea de EUA, Sgo. John L. Houghton

Invitados, cuerpo docente y estudiantes iraquíes visitan el nuevo café de Internet y el Museo de la Universidad de Bagdad, diciembre de 2003. Tanto el Museo como el café de Internet fueron reconstruidos usando los fondos provistos mediante el Programa de Respuesta de Emergencia del Comandante de la 1ª División Blindada del Ejército de Estados Unidos.

de su poder cinético manifestado, contaría con las herramientas necesarias a su disposición para absorber completamente el efectivo ordenando y creando incentivos a fin de que sus distribuidores y otros acepten giros telegráficos también denominados transferencias electrónicas de fondos (*EFT*).

Obviamente, para que funcione, estas contrapartes requerirían contar con cuentas bancarias de manera que puedan aceptar pagos por medio de las *EFT*. En vista de que, en general, los bancos estatales iraquíes con sucursales han probado ser inadecuados para desempeñar la tarea (esencialmente, son sólo cajeros), el Ejército debe ayudar a dichas contrapartes a encontrar una alternativa. Los comandantes tendrán que tomar dos pasos.

El primer paso que los comandantes deben tomar es ordenar que todos los pagos en sus sectores se efectúen a través de las *EFT*. La contraparte, siendo que compete a los ciudadanos locales, jeques o contratistas, no abrirán cuentas bancarias ni aceptarán *EFT* sin que lo ordenen así los comandantes. En muchos casos, los comandantes podrían necesitar crear incentivos a fin que la contraparte acepte dar este paso (v.gr., estímulos monetarios.)

Sin embargo, luego de que estos jeques y contratistas hayan recibido unos cuantos pagos por medio de las *EFT*, los comandantes tendrán que resolver un problema aún más difícil. Dichos jeques y contratistas no contarán con el efectivo necesario para pagar los salarios a sus empleados o a sus propios contratistas. A su vez, los empleados y subcontratistas necesitarán abrir cuentas de bancos para aceptar las *EFT* a fin de que puedan cobrar sus salarios. El problema radica en que, si bien las sucursales bancarias con capacidad para tramitar las *EFT* están abriendo en Irak, en un país con una población de 26 millones, los comandantes podrían tener que esperar un buen tiempo antes de que dichos bancos puedan abrir sucursales en sus sectores.⁹ Además, una vez que el Ejército deje de suplir dinero en efectivo al campo de batalla, dicho problema se intensificará. Se necesitará crear un método más eficaz.

El segundo paso que los comandantes deberán tomar es ayudar a los jeques y contratistas a encontrar una solución al problema bancario,

aparte de las sucursales tradicionales que puedan vincular a los sectores con actividad bancaria anticuadas o inexistentes con instituciones bancarias modernas privadas y regímenes reguladores. Tales instituciones bancarias comerciales y proveedores existen hoy en día y usan tecnologías móviles.

Por ejemplo, el 10 febrero de 2008 la compañía de telecomunicaciones móvil global, Vodafone, se asoció con la compañía de operarios de telecomunicaciones líder en Afganistán, Roshan, para lanzar la “M - Paisa”, el primer servicio móvil de transferencia de fondos en Afganistán.¹⁰

Mientras los comandantes insistan en que sus vendedores utilicen las tecnologías bancaria móvil, el efecto total será el de acelerar la introducción de la banca comercial en la población. Los pagos del Ejército a través de las *EFT*, difundidos en toda la economía de Irak o Afganistán, para ese efecto, en toda economía en la que opere el Ejército, puede ayudar a destetar a la población iraquí del efectivo y por consiguiente, preparar el terreno para convertir a una población acostumbrada a manejar el efectivo en una población participe en la actividad bancaria.

De manera que la importancia del papel que desempeña el comandante no puede sobreestimarse. Si bien las comunidades de contratación y de administración de recursos en el Ejército han tenido un poco de éxito implementado el uso de las *EFT* bajo ciertas circunstancias, dada la importancia operacional pero la resistencia cultural para ordenar el uso de transacciones a través de las *EFT* y actividad bancaria móvil, esta tarea tiene que recaer en el comandante operacional y no ser relegada a una función de apoyo.¹¹

Actividad Bancaria Móvil

La actividad bancaria móvil es una tecnología desconocida para la mayoría de los estadounidenses. Permite que los que no tienen cuentas bancarias lleven a cabo una variedad de transacciones mediante el uso de redes telefónicas celulares. Una solución que es tanto portátil como virtual, la actividad bancaria móvil es versátil en las siguientes clases de pagos que respalda: nóminas, venta al por menor, de

negocio a negocio, transferencia de fondos y financiera micro empresarial. Permite al que carece de cuenta bancaria hacer transferencia de fondos y obtener crédito rápida y fácilmente, eliminando el requisito de llevar cuantiosas sumas de dinero en efectivo. Sin embargo, si se necesita dinero en efectivo y no hay ningún cajero o cajero automático disponible, todo lo que un cliente de banco móvil tiene que hacer es obtener dinero efectivo de un vendedor con capacidad de banco móvil luego de efectuar una compra. Esto es similar al servicio que prestan puntos de venta disponibles hoy en día en los Estados Unidos en supermercados y farmacias que ofrecen la opción de “dinero en efectivo” luego de efectuar una compra.

Los teléfonos celulares permiten a los usuarios comunicarse tanto en voz como en datos sin una gran inversión de dinero ni tiempo para crear una infraestructura de telecomunicaciones.¹² Las innovaciones en lo referente a las tecnologías relacionadas con actividades bancarias y modelos que usan estas mismas redes de comunicaciones inalámbricas que proveen servicios bancarios a la población mundial con escasos recursos económicos es prometedora.

A medida que estas redes bancarias móviles se multipliquen rápidamente y se extiendan en regiones remotas para superar la falta de sucursales bancarias e infraestructura de actividad bancaria en cable-línea, si el Ejército entra en una parte del mundo que no cuenta con un sector bancario, el mismo debería apalancar este mismo tipo de tecnología y modelo bancario.¹³

En estos casos, es muy probable que el Ejército no pueda depender de las leyes locales que protegen a los cuentahabientes, acreedores y prestatarios de manera que tendrá que crear un sistema que proteja hasta a los extranjeros legales, ofrezca indemnización financiera e infraestructura. Además, el Ejército tendría posiblemente que financiar estas indemnizaciones financieras mediante fondos consignados.

Si bien, aunque la banca móvil usa redes telefónicas celulares existentes y llega a la infraestructura de actividad bancaria existente, el desafío que enfrentan los comandantes es el

de lograr que ese primer jeque o contratista lo acepte. El reto es cómo aprovechar el efecto que tiene el poder de la red.

El Efecto de la Red

El fenómeno del efecto de la red es muy bien entendido en el Ejército. Una red que cuenta sólo con un nudo es inútil. Con un segundo nudo, comienza a tornarse valiosa. Con un tercer nudo se convierte aún más valiosa, y así sucesivamente. Si esta red cuenta con millones de nudos, la red tendría un valor inmensurable. Los teléfonos celulares ya se están usando en todo el mundo, incluso, Irak en 2007 tenía 10.9 millones de teléfonos celulares, de manera que tiene sentido aprovechar estas redes que ya existen. Sin embargo, esto constituye solamente la mitad del problema.¹⁴

A medida que los comandantes soliciten a los contratistas locales y a otros aceptar el pago por medio de las *EFT* estos primeros usuarios no podrán sacar el dinero y pagarles a sus propios contratistas o beneficiarios a menos que éstos también tengan cuentas bancarias. En vista de que los vendedores tienen que pagar la planilla a tiempo, para ellos el riesgo es muy alto. De hecho, para cualquier persona es poco consuelo aceptar en buena fe que esos fondospreciados estén disponibles cuando ellos los reclamen. Resulta peligroso para el comandante de una unidad pequeña del Ejército experimentar con actividades bancarias móviles basado en programas estratégicos, tales como el Programa de Respuesta de Emergencia del Comandante (*CERP*), que actualmente se opera, en gran parte, con dinero en efectivo.

El *CERP* es una herramienta que se utiliza para influir en el ambiente sin tener que recurrir al uso de fuerza que tiene un valor incalculable para los comandantes. Les permite a los mismos proveer ayuda humanitaria y prestar asistencia para los trabajos de reconstrucción urgentes. Los comandantes usan el efectivo para efectuar pagos conforme con los diferentes contratos para distintos tipos de proyectos. Entre estos tipos de pagos podemos mencionar proyectos de construcción de caminos y escuelas, la reparación de daños ocasionados por la batalla, actividades cívicas de limpieza, pagos a familias que han perdido a un ser querido, pagos a los detenidos y hasta pagos a los ciudadanos locales.



Ejército de EUA. Sgto. Sean A. Foley

Soldados del Ejército de EUA recolectan efectivo y otros artículos sobre la tapa de un automóvil durante una patrulla junto con la Policía Federal iraquí en Al Doura, Irak, 5 de abril de 2007.

Por lo tanto, la conversión de *CERP* a *EFT*, esencialmente una simple reforma a un contrato, conlleva tanto a altos riesgos como a grandes recompensas. Por un lado, el comandante no quiere poner en peligro la influencia que proporciona el *CERP*, pero por el otro, la mejor manera de superar el efecto de red es seleccionar cuidadosamente las contrapartes quienes tienen la capacidad, a través de su propio poder adquisitivo, para influir en la mayor parte de la población y luego hacer que ellos sigan el ejemplo. Los numerosos y diversos beneficiarios del *CERP* podrían convertirse en los conductos idóneos para el crecimiento de la red.

Los contratistas locales que trabajan con el Ejército también pueden ejercer un poder adquisitivo significativo sobre sus subcontratistas y empleados, pero la relación que existe entre el Ejército y los contratistas involucra, típicamente, transacciones complejas recurrentes, y por eso, ellos mismos podrían proporcionar el préstamo para las *EFT* en los

bancos. En todo caso, la actividad bancaria móvil no sería óptima para pagos de grandes sumas que suelen ocurrir en un entorno de contratación.

Al adoptar una combinación de *EFT* para transferencias de cuantiosas sumas con actividades bancarias móviles para pequeñas transferencias de fondos esporádicos o de pequeña suma, el Ejército podría iniciar el proceso de absorción total de los US\$ 1.5 mil millones en efectivo que el Ejército lleva al campo de batalla. Esta combinación de actividad bancaria móvil y las *EFT*, o la actividad bancaria expedicionaria, puede desempeñar la misma función en los campos de batalla modernos como la que desempeñó la actividad bancaria tradicional y el giro telegráfico en Misuri y en todas otras partes del lejano Oeste.

Cabe mencionar que también hay beneficios adicionales. Un sector de actividad bancaria funcional no sólo reduce el riesgo de la violencia física (para los participantes en

el mercado que sustituyen el efectivo con cuentas bancarias) sino que provee además una poderosa ventaja tangencial tanto para el país anfitrión como para el Ejército.

La Creación de Empleos y los Servicios Básicos para la Ciudad

En Irak o en cualquier contrainsurgencia, el reto que encara el Ejército es el de ganar la confianza de los residentes del lugar para conseguir su apoyo a fin de negar refugio a los insurgentes. A fin de lograrlo, tiene que darse una mejora genuina de las condiciones de vida de los residentes del lugar. Para ello resulta imperativa la creación de empleos. Debe brindarse la provisión de servicios básicos de la ciudad (v.gr., eliminación de sustancias sépticas, excavación de pozos y recolección de basura), sin embargo, durante la contrainsurgencia, es posible que el régimen sea inestable haciendo sumamente difícil para el gobierno la creación de empleos y la provisión de servicios básicos públicos.

En vista de que las agencias gubernamentales posiblemente estén incapacitadas, los contratistas particulares pueden llenar ese vacío proveyendo a la ciudad servicios básicos por parte del nuevo régimen. Dicho modelo puede proveer tanto trabajos como servicios básicos necesarios y podría llevar a cabo mejoras tangibles inmediatas para los residentes locales. Además, podría apoyar el objetivo del Ejército de ganar la confianza de los residentes del lugar.

No obstante, esos contratistas necesitarían tener acceso a un capital inicial de inversión para comenzar los trabajos. A fin de estar seguros, el efectivo podría proveerles ese capital inicial en lugar de recurrir a las instituciones de crédito extranjeras y privadas modernas que pueden traer grandes sumas de capital inicial pero no efectúan préstamos en efectivo. El riesgo de pérdida es demasiado alto. Estas instituciones requieren medios para efectuar los préstamos electrónicamente en el sector bancario funcional del país anfitrión.

Si un sector de actividad bancaria funcionara eficazmente, los empresarios pudieran aprovechar los grandes recursos de capital a fin de competir por los contratos para proveer servicio básico a la ciudad. Por consiguiente, al inyectar en la economía una combinación de actividad bancaria móvil y pagos por medio de las EFT el Ejército puede

ayudar a crear un sector de actividad bancaria funcional y facilitar crédito a los negociantes listos, dispuestos y capaces de llevar a cabo los trabajos. De ahí, los trabajos podrían crearse y los servicios a la ciudad podrían llevarse a cabo eficazmente. Un efecto más importante es que un mayor número de ciudadanos estaría literalmente mayormente involucrados en el régimen y menos dependientes de las instituciones de pre guerra, pre régimen, y quizás de las administradas por el gobierno.

Además, al mismo tiempo que el acceso al capital para empresarios genera la actividad económica, reduce el número de desempleados quienes, de no ser así, podrían llegar a tal punto de desesperación que tomarían las armas en contra del Ejército simplemente para devengar un salario. Sin embargo, hay otros métodos más directos para contrarrestar la violencia.

Herramientas de Contrainsurgencias Adicionales

Si bien un sector de actividad bancaria funcional debería eliminar algunas de las tentaciones que genera la violencia física en la sociedad, así mismo, si ocurre la violencia insurgente o sencillamente la violencia criminal, un sector de actividad bancaria funcional puede crear herramientas para verificarlo.

Los insurgentes usan el efectivo para adquirir armas y otros recursos que socavan la seguridad y la estabilización. De manera que si se establece una red bancaria móvil, el flujo financiero a través de la red sería transparente, limitando las oportunidades para la corrupción e incrementando las herramientas para hacer cumplir la ley a fin de combatir amenazas más graves tales como el financiamiento del terrorismo.

Además, con un sector de actividad bancaria funcional establecido, el descubrimiento de grandes sumas de efectivo sería un indicador general eficaz para la detección de la actividad sospechosa. Hoy, un soldado patrullando que descubre grandes sumas de efectivo en una casa de un particular podría concluir que el efectivo es evidencia de actividad sospechosa, aunque en una economía como la de Irak acostumbrada a manejar dinero en efectivo, el mismo podría significar sencillamente los ahorros de alguien. Sin embargo, con un sector de actividad bancaria eficaz, los soldados en patrullaje podrían evitar detener a no combatientes respetuosos de la ley o confiscar sus ahorros. Tales

incidentes sólo merma la confianza de la que podría disfrutar el Ejército con la población local. Más allá de la utilidad táctica y operacional que provee la actividad bancaria expedicionaria otros también se beneficiarían.

Evaluación de Defensa Cuadrienal

El 15 de abril de 2008, el Ministro de Defensa Robert Gates testificó ante la Cámara de la Comisión de Servicios Armados que cree firmemente en que la “fomentación de la capacidad de asociación constituye un requisito esencial y perdurable para las fuerzas armadas” que van más allá de las operaciones actuales que se llevan a cabo en Irak y Afganistán. Regiones sin gobierno o con un gobierno deficiente en todo el mundo brindan refugio a los actores no estatales para que los mismos se fortalezcan y lleven a cabo ataques contra Estados Unidos y sus aliados. En lugar de intentar neutralizar estas amenazas con nuestras propias fuerzas, lo cual exigiría una fuerza de combate de mayor envergadura de la que cuenta actualmente el país. Los líderes del Ministerio de Defensa deberían buscar incrementar el apoyo de los norteamericanos por parte de los ejércitos y fuerzas de policía de los países amigos de manera que ellos puedan influir en esas zonas. En el más reciente Informe Cuadrienal de Evaluación de Defensa se destaca la “importancia crucial de estar organizados para trabajar juntos y a través de otros, y de transferir el énfasis de llevar a cabo las tareas nosotros mismos a habilitar a los demás para que ellos mismos puedan desempeñarlas.”¹⁵

En el proceso de moldear la doctrina y capacidades del Ejército para futuras contingencias, el Ejército debería analizar las experiencias vividas de las misiones actuales de adiestramiento y equipamiento en Irak y Afganistán. El Ejército puede aprender de las experiencias de las unidades en Irak que sufren altos porcentajes de absentismo ya que los soldados indígenas y la policía viajan grandes distancias para entregar efectivo a sus familiares y, durante esos viajes, sufren ataques por parte de los insurgentes que buscan debilitar la fuerza embrionaria y desalentar el reclutamiento de nuevos soldados. Una solución práctica para este problema sería pagarle a los soldados indígenas y a la fuerza de policía con giros bancarios procesados y habilitados por la banca expedicionaria. Esto

mantendría a los empleados gubernamentales dentro de confines más seguros en sus unidades sin tener que exponer sus vidas en los caminos. Sin embargo, todavía quedan otras razones para analizar el efecto que surte el efectivo en las operaciones del Ejército.

Administración mejorada

Las irregularidades sumamente denunciadas identificadas en Kuwait en los procesos de contratación hicieron que los líderes llevaran a cabo un análisis general e implementaran reformas de contrataciones inmediatas y en marcha. La actividad bancaria expedicionaria apoyaría muchas de estas reformas a medida que las capacidades de mantenimiento de registros automático inherentes de las *EFT* mejoran la transparencia de las transacciones y apoyan la auditoría de contratos y desembolso. Efectivamente, las *EFT* y la actividad bancaria móvil permiten que la transferencia de dinero traslade al campo de batalla el mantenimiento de registros automático.

Sin embargo, autorizar las *EFT* y llevarlas al campo de batalla también mejoraría la protección de fuerza para los soldados encargados de las finanzas del Ejército. Los US\$ 1.5 mil millones de efectivo que el Ejército transporta anualmente al campo de batalla en aviones de carga ha resultado en casi un millón de dólares de salarios pagados en efectivo desde 2003.¹⁶ Esta gran carga logística pone en peligro a los soldados que transportan el efectivo requerido, tanto en aire como en tierra, a los comandantes en las bases de operaciones avanzadas y puestos de combate fuera de la base.

Conclusión

Hay algunos desarrollos alentadores. El Ministerio de Defensa ha emprendido algunas iniciativas para revitalizar la economía iraquí, incluyendo iniciativas de desarrollo de la infraestructura financiera y actividad bancaria privada en Irak.¹⁷ El Ejército respalda estas iniciativas pero es importante que el mismo aprenda las lecciones correctas de ellas. Por un lado, es alentador que, después de cinco años de operaciones en Irak, los comandantes han comenzado a restarle importancia al dinero en efectivo favoreciendo las transacciones de *EFT*, particularmente las denominadas *EFT* locales.¹⁸ Por el otro, se corre el riesgo de que en las

contingencias futuras el Ejército pueda repetir el proceso de manejar grandes sumas de efectivo que, en última instancia, lo hará caer víctima de su propio éxito, a medida que aumenta el peso de distribuir grandes sumas en efectivo. En tal caso, el Ejército habrá trazado una lección incompleta de las experiencias de hoy en día, y éste sería el error de no reconocer las *EFT* y la actividad bancaria móvil por sus propios valores tácticos, operacionales y estratégicos inherentes.

Preferiblemente, recordar que el Ejército era responsable de gastar suficiente dinero en Irak para que significara el 20 por ciento del PIB iraquí oficial desde el 2003 hasta el 2007. El reto que encara el Ejército es el de llevar a cabo los alineamientos necesarios entre la doctrina de finanzas y la doctrina de contratación para desarrollar el poder adquisitivo del Ejército como un arma no cinética a fin de llevar la actividad bancaria al campo de batalla y luego vincular estas doctrinas a sus doctrinas de contrainsurgencia operacional.

El Subjefe de Estado Mayor del Ejército, General Peter W. Chiarelli ha escrito sobre la diferencia de capacidades que existe entre la capacidad que la nación requiere y los recursos combinados que el gobierno de Estados Unidos puede poner en práctica.¹⁹ El Ejército junto con el apoyo directo del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Defensa, y con un impacto mínimo sobre los papeles que desempeñan, sus misiones tradicionales y su cultura, puede crear un sistema bancario dondequiera que se requiera

de su presencia haciéndolo posible no mediante la imposición en las misiones tradicionales, sino por medio de su apalancamiento económico local en calidad de contribuyente en el mercado.

La actividad bancaria expedicionaria podría lograr en los campos de batalla modernos como Irak y Afganistán lo que el telégrafo y la Ley de Reserva Federal de 1913 logró en el lejano Oeste de los Estados Unidos: eliminar el incentivo de cometer atracos violentos y generar una prosperidad económica y la creación de empleos. Se reemplazaría casi toda la dependencia del dinero en efectivo por medio de un enfoque más equilibrado entre la actividad bancaria y el efectivo como un medio conveniente en una escala muy pequeña de actividad económica lejos del campo de batalla, con los comandantes evaluando cuán lejos del campo de batalla dichas actividades se dan en tiempo y espacio.

Solamente los comandantes de las fuerzas terrestres saben cuál vecindario es o no un campo de batalla. Si los comandantes consideran que la actividad bancaria expedicionaria es apropiada para sus áreas de responsabilidad, tendrán que contar con las herramientas necesarias para llevar a cabo rápidamente la transición. Las preparaciones tienen que comenzar ahora. Las herramientas tienen que dominarse a cabalidad antes de utilizarlas. Se necesita efectuar más estudios acerca de este asunto, pero parece estar bien establecido que la actividad bancaria moderna, específicamente, la móvil, ejerce un efecto de seguridad tangible.

Es decir, tiene una aplicación militar.**MR**

NOTAS

1. U.S. Army Finance Command. *Finance Activity in Operation Iraqi Freedom* (4 de junio de 2008).

2. STILES, T.J. *Jesse James: Last Rebel of the Civil War* (New York: Alfred A. Knopf, 2002), pp. 168-70.

3. *Ibid.*, 3.

4. Jesse James fue el objeto de muchos reportajes y editoriales por parte de John Newman Edwards. Edwards fungió en calidad de revisor en el Kansas City Times y una "voz" para el ala de los Confederados del Partido Demócrata... y amigo íntimo de Jesse James... quien moldeó, en gran medida, la imagen pública del proscrito y la estrategia política encabezando la superioridad política y cultural de los Confederados en los años 1870, Sociedad Histórica del estado de Misuri, Columbia.

5. STILES, pp. 168-70.

6. Comunicado de la Federal Reserve Statistical Release, de 5 de Junio de 2008, *Monthly Historical Money Stock Tables*, indica que, lo opuesto es verdadero. Según los datos estadísticos de diciembre de 2007, una moneda circulante constituye apenas el 10% de la provisión de dinero de Estados Unidos pero esto no se debe a que la alternativa es el mercado de intercambio.

7. U.S. Army Finance Command. *Finance Activity in Operation Iraqi Freedom* (June 4 2008)

8. U.S. Army Cost and Economics. *Spending Multiplier Effect* (June 12, 2008)

9. BRINKLEY, Paul A. Subsecretario de Defensa para la transformación de la corporación mercantil. "Restableciendo la Esperanza: Avances de Revitalización Económica en Irak." *Military Review* (julio-agosto de 2008), 9.

10. Por comunicado de prensa el grupo Vodafone y Roshan lanzan el primer servicio de transferencia de dinero en Afganistán (10 de febrero de 2008).

11. U.S. Army Finance Command, *Finance Activity in Operation Iraqi Freedom* (June 4 2008).

12. CGAP, *Branchless Banking for Inclusive Finance: CGAP Technology Program* (August 2007).

13. *Ibid.*

14. Central Intelligence Agency. *World Fact Book* (June 10 2008).

15. U.S. Department of Defense, Informe Cuadrienal de Evaluación de Defensa, (6 de febrero de 2008).

16. U.S. Army Finance Command, (June 4 2008).

17. BRINKLEY. 8.

18. U.S. Army Finance Command, (June 4 2008).

19. El General Peter Chiarelli con el Mayor Stephen M. Smith, "Lecciones aprendidas de las guerras modernas," *Military Review*, (enero-febrero de 2008): 2.