

HEMISFERIO

Revista del Colegio Interamericano de Defensa

Vol. II, 2016



Journal of The Inter-American Defense College

FUERTE LESLEY J. McNAIR

WASHINGTON, DC.

ISSN 2412-0715

Colegio Interamericano de Defensa



Inter-American Defense College

Director:

Rear Admiral, U.S. Navy.
Martha E. G. Herb, EdD

Vice Director:

Brigadeiro-do-Ar, Força Aérea
Brasileira Alexandre Wagner Celso
De Souza

Jefe académico / Chief of Studies:

Brigadier General,
Arturo Javier González Jiménez.

**Editores de HEMISFERIO / Editors of
HEMISFERIO**

Editora Ejecutiva / Editor in Chief: Dr. Mirlis
Reyes (IADC, Washington D.C., USA)

Directores Asociados / Associate Editors:

Dr. Sabrina Evangelista Medeiros
(Rio de Janeiro Federal University and Escola de
Guerra Naval, Brasil)

C. de N. Alfredo Betalleluz Murillo (Jefe de la
Oficina de Prensa e Imagen Institucional del
CCFFAA, Perú)

Lic. Santiago Madrid Liras (Prof. Universidad
Carlos III, España).

Consejo Editorial / Editorial Board:

Argentina: Gral. (r) Julio Hang

Brasil: C-Alte. Roberto Gondim

Chile: Crl. (r) Luis Filippi

México: Valm. Luis López

Paraguay: Calm. (r) Cíbar Benítez

Perú: Valm. (r) Jorge Montoya

Perú: Calm Francisco Yábar Acuña

Asistente Editorial / Editorial Assistant:

Mr. Conor Bigley, IADC, Washington D.C.

Diseño / Design: Jonathan Cedeño, IADC,
Washington DC

Colaboración / Collaboration: Frieda García
(Traductora, Interpreter, IADC, Washington D.C.,
USA)

Índice.

Nota del editor.....	4
<i>El proceso de incorporar a las mujeres en la carrera de los cuerpos de seguridad</i> <i>- Carmen Moreno Toscano</i>	5
La incorporación de Políticas Públicas con perspectiva de género a la luz de la reforma del sistema de justicia militar en la República Argentina (2010-2015) - Jorge SZEINFELD y Florencia LAGAR.....	10
El uso de la fuerza en el marco jurídico del Derecho Operacional - Javier Alberto AYALA AMAYA.	27
Beaufre, Hart, Clausewitz e os desafios da estratégia nacional - Bruno BARBOSA FETT DE MAGALHÃES.....	49
Capacidades de las Fuerzas Armadas (FAs) de Chile para enfrentar emergencias complejas y catastrofes, basado en la experiencia nacional - Iván A. GONZÁLEZ LÓPEZ	61
Brazilian security policy in the Amazon border and securitization of the Colombian conflict (2001-2011) - Licio Caetano do REGO MONTEIRO.....	78
Del diagnóstico a la acción, una mirada a la seguridad multidimensional desde el Perú - Jorge Luis DÍAZ Núñez.	96
Juggling, Defense and Security in the Americas: academic, diplomatic, and professional engagement at the Inter-american Defense College - Mark D. HAMILTON	109
The Vatican's role in the reconciliation between the US and Cuba - Edward G. Stafford	142

Nota del Editor.

La Revista del Colegio Inter-Americano de Defensa (CID) tiene como propósito promover la investigación sobre temas relacionados con la seguridad y defensa en el hemisferio occidental. Es una revista anual, sin fines de lucros y de enfoque multidisciplinario, que se vincula al programa académico de este centro de altos estudios. El espectro de áreas temáticas es amplio, contribuyendo al análisis de problemas sobre seguridad y defensa desde diferentes perspectivas, tales como: Pensamiento Estratégico, Relaciones Internacionales, Economía Política, Metodología Prospectiva, Geopolítica, Derechos Humanos, Relaciones civiles-militares, Seguridad Multidimensional, y Análisis y Resolución de Conflictos.

Esta segunda edición, luego de 8 años de no publicación, se presenta con un nuevo nombre. HEMISFERIO fue la propuesta hecha por el Ex Jefe de Estudios del CID, el Contraalmirante Francisco Yábar Acuña, que más votos obtuvo en el concurso realizado para tal propósito. La presente edición agrupa además una serie de artículos académicos que son un reflejo de los principales temas abordados y debates acontecidos a lo largo de este año académico en el CID.

En esta ocasión, HEMISFERIO comienza con las palabras de la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA, la Emb. Carmen Moreno Toscano en el marco del 1er Seminario sobre Paz y Seguridad desde una Perspectiva de Género organizado por el CID, en colaboración con la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) de Chile. Otra importante contribución al seminario estuvo a cargo del actual Director Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Defensa de la República Argentina, el Dr. Jorge Szeinfeld, quien abordó la incorporación de las políticas públicas con perspectiva de género.

Otros artículos igualmente relevantes en este volumen son el del Gral. de Div. Iván A. González López de Chile tratando el tema de emergencias complejas y catástrofes, y el del Dr. Licio C. do Rego Monteiro de la Universidad Federal Fluminense reflexionando sobre la política de seguridad de Brasil en la frontera amazónica, ambos conferencistas invitados a seminarios desarrollados por el CID durante el curso académico. Contamos también para este número de la revista con dos artículos de miembros de la facultad. El Dr. Mark Hamilton nos brinda su propia visión sobre los malabarismos que un entorno internacional y complejo como el del CID impone, mientras que el profesor Edward Stafford analiza el rol del vaticano en la reconciliación entre EEUU y Cuba. HEMISFERIO se ha visto enriquecido además con los aportes de nuestros asesores Cor. Jorge Luis Díaz Núñez (egresado de la clase 54) y Cor. Javier Alberto Ayala de los Ejércitos de Perú y Colombia respectivamente, así como de la contribución especial del Maj. Bruno Barbosa Fett de la Escuela de Comando y Estado-Mayor del Ejército de Brasil.

Como se aprecia, el volumen que aquí le presentamos provee una amplia gama de temáticas y diferentes perspectivas analíticas que esperamos despierte su interés. Sin más, lo invito a la lectura.

Mirlis Reyes Salarichs, Ph.D.
Colegio Inter-Americano de Defensa
Editora Ejecutiva

***EL PROCESO DE INCORPORAR A LAS MUJERES EN LA CARRERA DE LOS
CUERPOS DE SEGURIDAD***

Palabras de: Carmen MORENO TOSCANO, Secretaria Ejecutiva de la CIM¹

Seminario “Peace and security from the gender perspective”

Miércoles, 9 de marzo de 2016.

En primer lugar, quiero agradecer a las entidades organizadoras, al *Inter-American Defense College* y a la *National Academy of Political and Strategic Studies* por la invitación para participar en este importante seminario precisamente en el marco del 8 de marzo, el Día Internacional de las Mujeres, y a escasos meses de haber celebrado el 15 aniversario de la aprobación por el Consejo de Seguridad de NNUU la Resolución 1325 sobre mujer, paz y seguridad.

Me voy a referir a las condiciones de la incorporación de las mujeres en las carreras de los cuerpos de seguridad y fundamentalmente de los desafíos que enfrentan las mujeres para acceder, promocionar profesionalmente y trabajar en condiciones de igualdad con los hombres en los cuerpos de seguridad y defensa.

Sin duda ha habido importantes avances, también a nivel legislativo, para asegurar el principio de igualdad de mujeres y hombres en el sector de la seguridad y la defensa, pero todavía persisten importantes desafíos al menos a dos niveles: 1) en la eliminación de los obstáculos formales que persisten para la plena incorporación de las mujeres al sector de seguridad y 2) la transformación de las prácticas cotidianas que continúan reproduciendo los estereotipos y los roles de género que encasillan a las mujeres y les impiden avanzar con las mismas oportunidades y condiciones que sus pares varones. En esta presentación solo me voy a referir al primer aspecto.

Antes de comenzar quiero destacar un tema clave y es el avance que ha supuesto el desempeño de mujeres al frente de las carteras de Seguridad y Defensa. Este es el caso por ejemplo de la Presidenta Bachelet en Chile, la Ministra Nilda Garré en Argentina o de la Ministra Fernanda Espinosa en Ecuador. También han ocupado estas carteras Carmen Meléndez en Venezuela, Martha Ruíz Sevilla en Nicaragua y Marta Lucía Ramírez en Colombia. En el mundo, hoy tenemos solamente un 17% de mujeres ministras ocupando las carteras de seguridad y defensa (IPU y ONU MUJERES, 2015); lo que en parte puede explicar que la situación de las mujeres al interior de las

¹ Emb. Carmen Moreno Toscano actualmente se desempeña como Secretaria Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA y Consejera de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México. Durante una larga y destacada trayectoria como diplomática e internacionalista, Carmen Moreno fue Embajadora de México en Costa Rica y Guatemala, así como Representante Permanente de México ante la OEA. En 1994, el Gobierno de México le otorgó el rango de Embajadora Eminente, la primera mujer en recibir dicho honor, y fue condecorada por el Presidente Alfonso Portillo con la Orden del Quetzal en el grado de Gran Cruz.

fuerzas armadas y de seguridad no haya escalado a un lugar más prominente de la agenda en estos cuerpos.

La sub-representación de las mujeres en todos los niveles del sector de seguridad está relacionada también con otro problema clave que nos encontramos cuando queremos estudiar cómo ha evolucionado este sector y qué desafíos enfrentamos: no disponemos del conocimiento suficiente para dimensionar la desigualdad de género en el sector de seguridad y defensa, ni a nivel nacional, ni a nivel regional:

a) No disponemos de datos oficiales que nos permitan analizar cuál es la situación de las mujeres.

b) Tampoco disponemos de información sobre el marco legislativo vigente que nos permita analizar con seguridad si existen disposiciones discriminatorias así como identificar los vacíos en la materia.

c) Por encima de estos problemas, es posible identificar una falta de liderazgo en este tema, pues los esfuerzos y las iniciativas, siempre bienvenidas, tienen un carácter puntual, lo que impide poder tener un cuadro completo sobre lo que viene ocurriendo en las fuerzas y cuerpos de seguridad desde la perspectiva de género. Hace falta un trabajo constante, profundo y sostenido.

A pesar de estos importantes déficits, es posible identificar, a partir de los estudios que se han llevado cabo, fundamentalmente desde la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), así como desde algunos países, los desafíos más importantes que enfrentan las mujeres en el sector de la seguridad, y me voy a referir particularmente a tres aspectos: al acceso, la promoción y las condiciones de trabajo.

1) Desafíos vinculados al acceso.

En América Latina, el proceso de incorporación de las mujeres a las fuerzas armadas ha sido reciente, muy heterogéneo entre los países y podemos decir que todavía no se ha completado plenamente. Fue en Bolivia en el año 1979 cuando las mujeres se incorporaron por primera vez a las fuerzas armadas. En este mismo país en 1985 se cerró la entrada a mujeres y las volvieron a abrir en el año 2003. En 1997 las fuerzas armadas de Argentina, Guatemala, Perú, Colombia y Guatemala se abren al ingreso de las mujeres. En el caso chileno, se observa que el ingreso de la mujer en igualdad y sin restricciones a la Fuerza Aérea de Chile se produjo en el año 2000. Sin embargo, el ingreso de la mujer a la “Escuela Militar del Libertador Bernardo O’Higgins Riquelme” en el Ejército y a la “Escuela Naval Arturo Prat” en la Armada, se concretó en el primer caso, durante la gestión de la Presidenta Bachelet como Ministra de Defensa y en el segundo bajo su Presidencia (RESDAL, 2009)².

Según datos de Resdal, en el año 2009³ las mujeres representaban el 4% del total de las fuerzas militares. Las variaciones entre los países son grandes, dependiendo del año en que se abrieron a la participación de las mujeres, factores externos de tipo cultural, social y económico; y

² Es importante anotar que dentro de la institución militar se encuentran dos grandes cuerpos: el profesional (personas que desarrollan una carrera en el ámbito civil y luego se incorporan a las fuerzas armadas como médicos, abogados, ingenieros) y el de línea o comando, que son aquellos que eligen la carrera militar como su profesión y se forman por ende desde sus comienzos en las academias militares.

³ *La Mujer en las instituciones armadas y policiales*. RESDAL, 2009. Disponible en: <http://www.resdal.org/genero-y-paz/ebook/Libro-mujer-RESDAL.pdf>.

también factores propios de las instituciones de seguridad como la existencia o no de cupos de género en las escuelas de formación o el grado de apertura a determinadas especialidades (RESDAL, 2009).

De acuerdo a informaciones de los años 2009 y 2010 algunas áreas y especialidades en el sector de seguridad permanecen vedadas a las mujeres. Este es un aspecto particularmente preocupante y en el que no me ha sido posible encontrar información actualizada para 2016. En el año 2009, solamente en Colombia, Paraguay y Uruguay las mujeres podían acceder a todas las especialidades de formación militar de la fuerza terrestre, la fuerza naval y la fuerza aérea. En todos los demás países estudiados hay espacios vedados completa o parcialmente a las mujeres. En caso de que continúen existiendo espacios en las fuerzas de seguridad en las que se impide el ingreso de las mujeres, bien sea por ley o de facto, estaríamos ante una discriminación por razón de género y una violación del principio de igualdad de mujeres y hombres reconocido en todas las constituciones de los países de la región.

La existencia de cupos que limitan la incorporación de las mujeres a las escuelas de formación militar es otro de los aspectos sobre el que necesitamos recoger información actualizada y, en caso de seguir vigentes, se deben derogar, porque de nuevo nos encontraríamos ante una situación ilegal.

Algunos datos recientes indican que las brechas de género en el ingreso de mujeres y hombres en las fuerzas armadas continúan siendo importantes. Por ejemplo, para la Promoción 2015-2016, según la página web oficial del ejército en Chile, ingresaron en la Escuela de Suboficiales 100 mujeres y 745 hombres⁴. Esto es el 1.18% de mujeres. Datos de 2010 en Argentina, indican que en ese año el porcentaje total de mujeres en las fuerzas armadas es de 11,56%⁵. En la región, destaca el caso de Uruguay, que para 2009 un total de 25% de mujeres se habían incorporado a las Fuerzas Armadas del país.

2) Desafíos vinculados a la promoción.

El pasado 12 de enero de este año, en el Ejército Nacional de Uruguay una mujer asumió un puesto de mando por primera vez en su historia: el cargo de Segunda Comandante del Cuartel General del ejército. A pesar de la ausencia notable de datos en cuanto a la promoción de las mujeres en las fuerzas del ejército, no es aventurado pensar que si Uruguay contaba con un 25% de mujeres en sus filas en el año 2009 y ha sido en 2016 cuando por primera vez una mujer asume un puesto de mando, este es un camino muy difícil para las mujeres. Incluso es posible pensar que la pirámide tenga base, pero no tenga cúspide, es decir, que las mujeres están ausentes de los altos puestos jerárquicos.

De acuerdo al citado estudio de RESDAL, las condiciones de desigualdad se pueden resumir en: (1) especialidades vedadas, (2) escalafones separados (con su consecuente efecto en ascensos), (3) nivel de remuneraciones y segregación en funciones que no permiten el acceso a los

⁴ “Ingreso de alumnos Promoción 2015-2016 a la Escuela de Suboficiales”, *Ejército de Chile*, 2 de febrero de 2015, accedido marzo de 2016,

<http://www.ejercito.cl/noticias/Ingreso%20de%20alumnos%20Promoci%C3%B3n%202015-2016%20a%20la%20Escuela%20de%20Suboficiales-1172>.

⁵ *Informe sobre la integración de la mujer en las fuerzas armadas*. Ministerio de Defensa, Argentina, 2010. Disponible en: <http://www.ara.mil.ar/genero/libros/presentacion10.pdf>.

más altos cargos ni a funciones centrales de las instituciones de seguridad. (4) También la antigüedad es un requerimiento que puede jugar en contra de las mujeres, ya su incorporación a las fuerzas de seguridad es reciente. Por otra parte, de existir especialidades vedadas a las mujeres supone una restricción para la promoción, pues haber pasado por estas especialidades pueden constituir el requisito para escalar a grados superiores, con lo que las mujeres quedarían excluidas desde el inicio. Otro de los aspectos relevantes es que (5) las juntas calificadoras suelen estar compuestas solamente por hombres.

Siguiendo el ejemplo de países como Argentina, disponer de trabajos de diagnóstico que identifiquen los problemas y señalen alternativas para superarlos es el primer paso para romper con las barreras que enfrentan las mujeres al interior de las fuerzas de seguridad.

3) Desafíos vinculados a las condiciones de trabajo.

En cuanto a las condiciones de trabajo y la dimensión de género, es posible identificar al menos tres temas que tienen especial importancia:

a) *La maternidad, la paternidad y el embarazo.* Al referirme a este tema me parece importante afirmar cuál es la premisa a partir de la cual debemos articular el trabajo en este ámbito: la crianza y el cuidado de las personas no es un asunto de las mujeres, es responsabilidad de todos y todas, de las instituciones públicas, del sector privado y, por supuesto, también de los hombres. Dicho esto, es necesario también contemplar medidas para hacer compatible el desempeño de las funciones del puesto con la situación de embarazo de las mujeres, licencias, lactancia y otras condiciones o situaciones que puedan darse derivadas de la crianza o del cuidado de personas dependientes, más allá de los hijos/as.

En este sentido, otra cuestión preocupante es que el informe de RESDAL (2009), señala que la gran mayoría de países de la región prohíben que las mujeres queden embarazadas durante el periodo de formación militar. De nuevo, me gustaría poder disponer de información actualizada sobre este tema para valorarlo con mayor profundidad pero lamentablemente, no tenemos. Sí quiero destacar el caso de Argentina que en el año 2005 estableció por ley que ninguna institución de formación puede expulsar o impedir el ingreso de mujeres embarazadas. En estos casos, las mujeres pueden continuar con su periodo de formación hasta cuando su condición de embarazada se lo permita, y se posterga la parte de las pruebas físicas.

Sería necesario entonces avanzar hacia la regulación de todo lo relacionado con la maternidad y la paternidad: horarios, licencias, lactancia, guardias, uniformes. Siempre incorporando también a los hombres, porque es el único modo de romper los estereotipos que atribuyen la maternidad exclusivamente a las mujeres y promover la visión de la corresponsabilidad de hombres y mujeres en la crianza.

b) *El acoso sexual y por razón de sexo.* En la región se han producido avances normativos importantes en este tema: por ejemplo, en Argentina y en Perú se han aprobado normas específicas que sancionan estos delitos. Sin embargo, de nuevo no disponemos de un análisis regional que nos indique en qué países esta cuestión debe regularse todavía, en qué sentido las regulaciones actuales deben mejorar para garantizar los derechos de las mujeres, y en qué medida se están aplicando estas normas en la práctica cotidiana de las instituciones armadas ante un problema tan grave como es el acoso sexual.

c) *La adaptación de las instalaciones a una composición mixta (de hombres y mujeres).* Me refiero, por ejemplo, a la construcción de baños y habitaciones separadas por sexo; la existencia

de uniformes y armamento adaptados a la morfología de las mujeres, la incorporación de servicios de salud específicos para atender a mujeres como servicios de ginecología, etc.

Una mujer Oficiala de la Aeronáutica de Brasil se refería del siguiente modo a las condiciones que le esperaban en su unidad de destino *“Cuando llegué a mi unidad de destino, ni siquiera había un baño femenino en el local donde trabajaba. En caso de necesidad tenía que caminar por quince minutos hasta el baño femenino más cercano. No nos permitieron alojarnos junto con los oficiales solteros y fuimos obligadas a hospedarnos en un hotel junto con las familias de los oficiales transferidos a esta unidad. Nuestros uniformes fueron diseñados especialmente para el cuadro femenino, sin embargo no se mostraron nada prácticos al inicio. Y no podíamos usar espadas como todos los oficiales”* (RESDAL, 2009).

Argentina y Chile, de nuevo, son dos países de referencia en este proceso de adecuación de la infraestructura militar a una realidad mixta, pero también en este ámbito es necesario tener un conocimiento más específico para determinar los problemas que persisten y las soluciones que pueden ofrecerse.

Voy a terminar con una recomendación que me parece clave: promover una agenda regional en este tema. Para lograr esta agenda hay cuatro acciones que debemos abordar:

(1) Identificar a la institución o instituciones responsables de liderar el proceso de construcción de esta agenda, que tenga la fuerza y los recursos para impulsarla en los países.

2) Disponer de datos actualizados sobre la participación de mujeres y hombres en las fuerzas de seguridad y en los distintos rubros que hemos abordado aquí,

(3) Diseñar un plan de acción que tenga como componentes clave la necesidad de promulgar legislación que respalde jurídicamente la plena incorporación de las mujeres y el desarrollo de sus carreras profesionales en las fuerzas de seguridad. Para ello será necesario realizar diagnósticos periódicamente para determinar la posición y las condiciones de las mujeres en las fuerzas y cuerpos de seguridad, y la promoción de políticas de género al interior de los cuerpos y fuerzas de seguridad respaldados por el presupuesto suficiente. Y aquí hay una cuestión fundamental: en estos procesos deben participar las mujeres. Son ellas las que saben.

2) En el mundo del trabajo, en aquellos sectores de seguridad (policías, bomberos, fuerzas armadas) donde las mujeres están sub-representadas y enfrentan condiciones de discriminación, la recomendación habitual es la de reunirse. Yo creo que las asociaciones y redes de mujeres en defensa de sus intereses en los cuerpos de seguridad es algo que puede contribuir a avanzar en este tema. Y no solo al interior de los cuerpos, sino que es necesario que esas redes nacionales se conecten con redes internacionales para fortalecer sus demandas y tener más voz.

Les animo a debatir y a llegar a un acuerdo en el marco de este seminario, y para ello, les ofrezco el apoyo de la Comisión Interamericana de Mujeres.

Muchas gracias.

LA INCORPORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO A LA LUZ DE LA REFORMA DEL SISTEMA DE JUSTICIA MILITAR EN LA REPÚBLICA ARGENTINA (2010-2015)

INCORPORATION OF GENDER PERSPECTIVE IN PUBLIC POLICY IN LIGHT OF THE MILITARY JUSTICE SYSTEM REFORM IN ARGENTINA (2010-2015)

Jorge SZEINFELD, Ph.D.¹, y Florencia LAGAR, Lic².

Ministerio de Defensa, Argentina.

Email: jszeinfeld@gmail.com

Resumen:

Pese a que ya existía una participación de la mujer en el ámbito de la Defensa antes de su incorporación formal a las Fuerzas Armadas, la remoción de las barreras institucionales y normativas para garantizar su acceso en la República Argentina recién fue completada a fines del siglo pasado. Sin embargo, esta posibilidad no trajo aparejada la equidad de género ni la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. En ese marco, este trabajo se propone analizar el vínculo entre la realización de políticas, proyectos y acciones de la Dirección de Políticas de Género, perteneciente a la Dirección Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Defensa de la República Argentina, y la reforma del sistema de Justicia Militar realizada en el país a través de la Ley N° 26.394 del año 2008.

A partir de una metodología cualitativa, se realizó una revisión bibliográfica y se sistematizó el trabajo de la Dirección a través de la lectura crítica del material documental elaborado por ésta, fundamentalmente los libros de edición anual “Equidad de Género y Defensa: una política en Marcha”. La hipótesis que orientó este trabajo es que la reforma del sistema de justicia militar, bajo los principios del gobierno civil de la defensa y el soldado ciudadano, sentó las bases para la realización de políticas públicas en defensa que promueven la equidad de género en las Fuerzas Armadas en la Argentina.

Abstract:

Although there was already a participation of women in the field of defense before formal incorporation into the Armed Forces, the removal of institutional and regulatory barriers to ensure access in Argentina was recently completed late last century. However, this possibility did

¹ Jorge Szeinfeld (UNLP)– Doctor en Seguridad, Abogado y Docente Universitario. Profesor de Derecho Político y de Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de La Plata. Director del Programa Defensa y Seguridad de la UNLP. Director Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Defensa de la República Argentina desde 2016.

² Florencia Lagar (UBA-UNTREF)- Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y Maestranda en Integración Regional Latinoamericana por la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Realiza tareas de docencia e investigación en la UBA, la UNLP y la UAI.

not bring about gender equality and equal opportunities between men and women. In this context, this paper analyzes the link between the realization of policies, projects and actions of the Directorate of Gender Policy, part of the National Directorate of Human Rights and International Humanitarian Law of the Ministry of Defense of Argentina, and the reform of Military Justice held in the country through Law No. 26.394 in 2008.

From a qualitative methodology, a literature review was conducted and the work of the Directorate was systematized through a critical reading of documentary material created by it, mainly the annually edited books called "Gender Equality and Defense: a Policy in Progress ". The hypothesis that guided this work is that the reform of the military justice system, under the principles of a civil government of defense and citizen soldiers, laid the foundation for conducting public policy advocacy that promotes gender equity in the Armed Forces in Argentina.

Palabras claves: políticas públicas – género – justicia militar – Fuerzas Armadas

Keywords: public policy - gender - Military Justice - Armed Forces

Introducción

Argentina es uno de los países de América Latina que más revisiones hizo sobre sus Fuerzas Armadas, y que más ha avanzado en su control civil democrático. También es el país que más ha desarrollado a las políticas de defensa como políticas públicas definidas por el Poder Ejecutivo, articuladamente con el Congreso Nacional, la comunidad académica y la sociedad civil.³ Todo ello bajo dos orientaciones generales: el gobierno civil de la defensa y el soldado ciudadano o ciudadano de uniforme. Al respecto, la Ley N° 26.394 de 2008 confirma estas orientaciones e incorpora la perspectiva de género en el sistema de justicia militar, erigiendo a las Fuerzas Armadas como respetuosas de los Derechos Humanos y promotoras de la democracia.

No obstante ello, aun se presentan múltiples desafíos en torno a la equidad de género. De forma general, el lugar de las mujeres en las Fuerzas Armadas es un debate en curso en la mayoría de las democracias del mundo.⁴ Aunque sus oportunidades se han expandido en los últimos 40 años, su participación no supera el 15%, y en muchos países solo adoptan roles frecuentemente vinculados su género, como enfermería o tareas administrativas. En la República Argentina entre la década de 1980 y 2011 se han removido las restricciones laborales vinculadas al acceso femenino a las armas. Sin embargo, su acceso no garantiza la igualdad de trato ni oportunidades. Además, las mujeres representan un 14% del total de las Fuerzas Armadas, siendo uno de los porcentajes más altos del mundo. Pero ese dato no permite distinguir cuál es su participación en los cargos jerárquicos, si existe una equidad de género en la vida y la carrera militar, y si los derechos fundamentales de las mujeres militares son respetados. Sobre estas cuestiones abordará el presente trabajo.

³ R. Diamint, "La Historia Sin Fin: El Control Civil de Los Militares En Argentina". *Nueva Sociedad* 213 (Febrero 2008): 96.

⁴ OSCE/ODIHR, "Handbook of Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel" (OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2008), 18, <https://www.osce.org/odihr/31393?download=true>.

Para ello, la primera sección enmarcará la incorporación de la perspectiva de género en las políticas de defensa a la luz de la Ley N° 26.394 que reforma el Sistema de Justicia Militar. Posteriormente, se comentará la creación de la Dirección de Políticas de Género bajo la órbita de la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Defensa, así como de otros espacios vinculados a ella. Para un examen de las políticas públicas con perspectiva de género desarrolladas en el período 2010-2015, se abordará el trabajo de la Dirección a través de cuatro ejes: 1. formación y capacitación; 2. reformas normativas e institucionales; 3. difusión y comunicación; y 4. cooperación internacional. Por último, la cuarta sección analizará el vínculo entre la reforma del sistema de justicia militar y las políticas abordadas en la sección anterior, esbozando conclusiones preliminares. Se espera así contribuir al debate sobre la participación de las mujeres en las Fuerzas Armadas, el desarrollo de políticas públicas que incorporen la perspectiva de género y la consolidación de unas Fuerzas democráticas y respetuosas de los Derechos Humanos.

1. La concepción de las Fuerzas Armadas como una institución estatal al servicio de la democracia y los derechos humanos a través de la Ley n° 26.394.

El abordaje de la reforma del sistema de administración de Justicia Militar a partir de la Ley Nacional N° 26.394 de 2008 es fundamental para comprender la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas del Ministerio de Defensa de la República Argentina.⁵ La ley implica un cambio de paradigma en relación a la concepción del derecho militar: mientras que anteriormente se le otorgaba una estructura especial, autónoma y diferenciada, a partir de 2008 se lo integra al Poder Judicial ordinario. Así, el sistema jurisdiccional militar autónomo desaparece, desdoblándose en dos: 1. El subsistema penal, a cargo de la justicia penal ordinaria; y 2. El subsistema disciplinario, que permanece en la órbita de las Fuerzas, regulando el comportamiento cotidiano de sus miembros y sancionando las faltas disciplinarias e infracciones propias de la función militar necesarias.⁶ Para el logro de estas transformaciones el Ministerio de Defensa en el año 2006 solicitó la conformación de una Comisión de Trabajo dedicada a la elaboración de un proyecto de reforma del Código de Justicia Militar. Es importante mencionar que el grupo estaba integrado por representantes de organizaciones de la sociedad civil, académicos y miembros de oficinas de gobierno tanto del Ministerio de Defensa como de otras carteras ministeriales involucradas en la temática. Sus conclusiones fueron remitidas por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) al Congreso Nacional en el año 2007, obteniendo sanción definitiva el 6 de agosto de 2008 tras su aprobación en ambas Cámaras.⁷

Las transformaciones que se produjeron en relación al subsistema disciplinario militar

⁵ Su reglamentación general y conjunta para todas las Fuerzas fue a través del Decreto Reglamentario N° 2.666/12.

⁶ A. Amsler, “El Nuevo Rol de La Dirección Nacional de Derechos Humanos Y Derecho Internacional Humanitario Y de La Auditoría General de Las Fuerzas Armadas a La Luz de La Reforma Del Sistema Disciplinario Militar”. in *Ministerio de Defensa (Coord.) Derecho Militar Contemporáneo: El Sistema de Administración de Justicia Militar a Partir de La Ley Nacional N° 26.394* (Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 2014), 17.

⁷ R. Riera, “El Sistema de Administración de Justicia Militar de La Ley N° 26.394 Y Su Reglamentación Por El Decreto N° 2.666/12”. in *Ministerio de Defensa (Coord.) Derecho Militar Contemporáneo: El Sistema de Administración de Justicia Militar a Partir de La Ley Nacional N° 26.394* (Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 2014), 35.

fueron profundas. Primeramente, se especifica que solo serán objeto de sanciones disciplinarias aquellas acciones de los miembros de las Fuerzas Armadas que afecten su “efectivo servicio”, es decir, que hayan interferido en la eficiencia o razón del servicio. Debido a ello, ningún militar podrá ser sancionado por su condición o sus cualidades, sino por la función que desarrollan.⁸ Ser varón o mujer no es, entonces, una diferencia que pueda ser motivo de sanción disciplinaria ni de restricciones de sus derechos. En sintonía con ello, se eliminaron además las sanciones que iban en detrimento de los derechos de libertad de orientación sexual. De forma similar, Riera destaca que “la disciplina se encuentra orientada a servir a la conducción del instrumento militar de la Nación para realizar sus tareas de manera más eficiente y eficaz, desprendiéndose de cuestiones valorativas relacionadas con la imagen, el prestigio o la calidad de sus miembros”.⁹ A su vez, al clasificar los tipos de faltas disciplinarias, se incluyó el acoso sexual como falta grave y el acoso sexual por un superior como falta gravísima, protegiendo los derechos de género de las mujeres integrantes de las Fuerzas y estableciendo una postura firme frente a su vulneración.¹⁰ Para poder considerar su verdadero impacto, es importante señalar que la sanción gravísima implica la destitución, es decir, la pérdida definitiva de grado, la baja de las Fuerzas Armadas y la imposibilidad de volver a adquirir el estado militar.¹¹ Por último, la clasificación de faltas reduce asimismo el riesgo de que los actores responsables de la sanción tomen decisiones arbitrarias o discrecionales.

No obstante, otra de las transformaciones que debe destacarse es la reafirmación del principio de conducción civil de la defensa. De acuerdo a esta lógica, las Fuerzas Armadas son una agencia perteneciente al Estado Nacional al servicio de la democracia y la protección de los derechos humanos, lo que promueve el fortalecimiento institucional del Estado de Derecho y la Constitución Nacional.¹² Para consolidar el gobierno civil de la defensa también es fundamental garantizar el control civil de las Fuerzas Armadas, que, de acuerdo a Rut Diamint, es entendido como el “proceso continuo de producción de políticas de defensa desde el poder legítimamente instituido, con una cadena de mando claramente definida”.¹³ Eso supone que los integrantes de las Fuerzas acepten las reglas de juego establecidas por la sociedad, en consonancia con los valores democráticos y sus creencias básicas, y comprendan que es el gobierno quien debe tomar las decisiones esenciales sobre el aparato militar.

Esta categoría está vinculada con la de “ciudadano de uniforme” o “soldado ciudadano”, cuyo origen remite a la reformulación de las Fuerzas Armadas de Alemania luego de la Constitución de Potsdam 1951. De acuerdo a este enfoque los militares retienen sus derechos humanos así como sus libertades fundamentales, aunque son objeto de algunas limitaciones y

⁸ Amsler, “El Nuevo Rol de La Dirección Nacional de Derechos Humanos Y Derecho Internacional Humanitario Y de La Auditoría General de Las Fuerzas Armadas a La Luz de La Reforma Del Sistema Disciplinario Militar”, 18.

⁹ Riera, “El Sistema de Administración de Justicia Militar de La Ley N° 26.394 Y Su Reglamentación Por El Decreto N° 2.666/12”, 48.

¹⁰ Amsler, “El Nuevo Rol de La Dirección Nacional de Derechos Humanos Y Derecho Internacional Humanitario Y de La Auditoría General de Las Fuerzas Armadas a La Luz de La Reforma Del Sistema Disciplinario Militar”, 18.

¹¹ Riera, “El Sistema de Administración de Justicia Militar de La Ley N° 26.394 Y Su Reglamentación Por El Decreto N° 2.666/12”, 50.

¹² *Ibid.*, 36.

¹³ Diamint, “La Historia Sin Fin: El Control Civil de Los Militares En Argentina”, 96.

deberes impuestos por el servicio militar.¹⁴ La profesión militar no es una actividad excepcional y absolutamente diferenciada del resto de las profesiones presentes en la sociedad, que requiere por lo tanto un tratamiento separado. Por el contrario, “se establece un piso común entre la vida civil y la vida militar, en donde uno y otro mantienen una diferencia de grado pero no de naturaleza”.¹⁵ Como consecuencia, las personas que elijan la profesión militar pueden ver restringidos algunos derechos debido a las particularidades de sus funciones –como los de asociación sindical o de huelga-, pero todos los demás, vinculados a su condición de ciudadano, deben continuar siendo garantizados. Las particularidades de la vida militar que suelen ser frecuentemente utilizadas para justificar las restricciones en el ejercicio de los derechos humanos están vinculadas a preservar el orden y la disciplina, establecer la neutralidad política de las Fuerzas Armadas, mantener la eficiencia operativa, proteger información clasificada, obedecer órdenes y mantener la estructura de la organización militar.¹⁶

Es en coherencia con la reafirmación del gobierno civil de las Fuerzas que emergen dos instancias que representan al Poder Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Defensa: la Auditoría General de las Fuerzas Armadas, que no es objeto de este artículo, y la Dirección Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, sobre la que se profundizará en la siguiente sección.

2. La incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas del Ministerio de Defensa de la República Argentina (2010-2015).

Las primeras transformaciones en el tratamiento de las cuestiones de género en el ámbito del Ministerio de Defensa produjeron varias innovaciones institucionales. Los nuevos espacios cristalizaron una prioridad política e intentaron dar respuesta a una necesidad detectada. En ese sentido, el 29 de diciembre de 2008 se creó, mediante la Resolución del Ministerio de Defensa (MD) N° 1545, la Dirección de Políticas de Género, dentro de la órbita de la Dirección Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Para comprender su verdadero impacto es fundamental tener presente que los diseños institucionales no son nunca un marco neutral. Por el contrario, reflejan opciones políticas específicas, es decir, “estimulan o desestimulan determinados tipos de acción y horizontes de trabajo”.¹⁷ Por otra parte, estas transformaciones tuvieron que darse en el marco de procesos de cambio mayores. Al respecto, Derdoy argumenta que al igual que otras agendas, las Fuerzas Armadas no son ajenas a lo que ocurre en el resto de la sociedad.¹⁸

De acuerdo a la Resolución que crea la Dirección, sus objetivos fundamentales son: a) la coordinación con instancias estatales para el diseño y ejecución planes, programas y acciones de

¹⁴ OSCE/ODIHR, “Handbook of Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel”. 18.

¹⁵ Riera, “El Sistema de Administración de Justicia Militar de La Ley N° 26.394 Y Su Reglamentación Por El Decreto N° 2.666/12”. 37.

¹⁶ OSCE/ODIHR, “Handbook of Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel”. 113.

¹⁷ G. Caetano, M. Vázquez, and D. Ventura, “Reforma Institucional Del MERCOSUR. Análisis de Un Reto”. in *La Reforma Institucional Del MERCOSUR: Del Diagnóstico a Las Propuestas* (Montevideo: CEFIR, 2009), 22.

¹⁸ M. Derdoy, “Incorporación E Integración de Las Mujeres En Las Fuerzas Armadas”. *Documentos de Trabajo de La Escuela de Defensa Nacional* 10 (s.f.): 9, <http://www.edena.mindef.gob.ar/docs/DOCN10.pdf>.

difusión, así como la sensibilización y capacitación, para la incorporación de la perspectiva de género en políticas vinculadas a la defensa; b) la propuesta en el ámbito de la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de planes y programas para prevenir, atener y contener problemáticas derivadas de la discriminación en razón de género; c) el análisis y la promoción de las reformas normativas e institucionales necesarias para una adecuada integración de la perspectiva de género; d) la atención y el seguimiento de denuncias y/o peticiones que involucren supuestos de discriminación basados en el género, así como la elaboración de un registro o base de datos sobre los casos detectados; e) la realización de acciones para la inclusión de normativa internacional en materia de género, específicamente en el ámbito de las operaciones de mantenimiento de paz (OMP); f) la adopción de medidas tendientes a garantizar una adecuada protección de la maternidad y paternidad responsable en las Instituciones de la Defensa Nacional; y e) la elaboración de una política integral para la detección, atención y registro de los casos de violencia intrafamiliar en las Fuerzas Armadas (FFAA).

También fue incluida bajo su coordinación una instancia de articulación entre el Ministerio, las Fuerzas Armadas y la sociedad civil, denominada “Consejo de Políticas de Género para el ámbito de la Defensa”, creada en 2007 mediante la Resolución N° 274/07. Asimismo, se crearon las “Oficinas de Género” bajo la dependencia de los Comandos/ Direcciones de Personal de los Estados Mayores Generales. Sus objetivos son la atención de casos y consultas, la participación de actividades vinculadas con el asesoramiento en la aplicación de normativa vinculada con la integración de la mujer a las Fuerzas Armadas y la difusión de las políticas de género impulsadas desde el Ministerio. Por último, también fueron creados los Equipos de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar, sobre los cuales se profundizará posteriormente.

La memoria de la Dirección de Políticas de Género del año 2011 reconoce que fue necesario para organizar sus acciones realizar un diagnóstico. A través del mismo se detectaron las siguientes dificultades en la resolución de casos: 1) falta de conocimiento en la materia y en relación a los derechos existentes sobre cuestiones de género; 2) no aplicación en numerosas oportunidades de la normativa vigente vinculada a la protección de esos derechos; 3) temor de las víctimas en torno a la posibilidad de denunciar actos de discriminación o violación de esos derechos; y 4) bajo nivel de respuestas a las denuncias realizadas. De forma más general, diversos especialistas han detectado numerosos obstáculos para la efectiva equidad de género en el ámbito de la defensa. Por un lado, el ingreso de la mujer en las Fuerzas Armadas no garantiza la efectiva igualdad en su carrera militar, debido al gran peso que tiene el factor “antigüedad” en el acceso a cargos jerárquicos. Además se identificaron la supervivencia de estereotipos que asimilan al género determinados roles o funciones, las dificultades para la conciliación de la vida profesional y familiar, la utilización del embarazo como mecanismo de disuasión para el desarrollo profesional de las mujeres o su asimilación a una enfermedad, y la falta de protección a víctimas de violencia intrafamiliar.¹⁹

En base a estos obstáculos fueron planificadas un conjunto de políticas públicas, que a los fines del presente artículo serán organizadas en cuatro ejes: formación y capacitación; reformas normativas e institucionales; difusión y comunicación; y cooperación internacional.

¹⁹ D. Barrancos, “Relaciones de Género En El Ámbito de Defensa: El Camino Hacia La Equidad”. *Voces En El Fénix* 48 (2015): 48–57; M. Derdoy, “Gobierno Civil Y Políticas de Género En El Ámbito de La Defensa. Un Análisis Sobre Las Reformas”. *Voces En El Fénix* 32 (2014): 108–15.

2.1. Formación y capacitación

Una de las primeras acciones del Consejo de Políticas de Género en torno al eje mencionado fue la creación de la Diplomatura “Género y Gestión Institucional”, en el Instituto Nacional de Derecho Aeroespacial de la Fuerza Aérea (INDAE), bajo la Dirección de la Dra. Dora Barrancos, destacada especialista proveniente del ámbito académico e integrante del Consejo. En 2010, primer año de funcionamiento, estuvo destinada a 70 alumnos, tanto integrantes de las FFAA como profesionales que no pertenecen al sector. También se inició el Curso online para miembros de las Fuerzas Armadas junto a la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia de la Nación sobre la temática; del mismo participaron 150 Oficiales y Suboficiales. De forma complementaria, se dictó un Seminario sobre capacitación en violencia masculina intrafamiliar para la Fuerza Aérea, de la cual participaron 20 profesionales.

Mediante la Resolución del Ministerio de Defensa N° 29 se solicitó la Actualización de la Guía de Recursos sobre lucha contra la violencia intrafamiliar. Sobre esta temática también se dictó la capacitación para profesionales en áreas de la salud, trabajo social y jurídica de las Fuerzas Armadas. En esa actividad participaron 90 profesionales. Finalmente, se desarrollaron seis talleres para 40 profesionales de las Oficinas de Género. Cabe destacar que mediante la Resolución Ministerial N° 1238/09 fue aprobado su Régimen de funcionamiento, a través de la cual se delimitaron sus competencias y funciones, remarcando su importancia para contribuir en el buen desarrollo laboral y profesional de las personas a través del asesoramiento sobre recepción y derivación responsable de casos.

Durante 2011, por su parte, se desarrollaron tres encuentros para los integrantes de las Oficinas de Género sobre violencia laboral en razón de esa temática. En cada instancia participaron 50 Oficiales y Suboficiales. La Diplomatura organizada por el Consejo de Políticas de Género contó con 80 nuevos alumnos. También participaron 60 Oficiales y Suboficiales de la segunda edición de la capacitación virtual, dedicada en este caso a la transversalización de la perspectiva de género en los sistemas internacionales de protección de persona. Debido a la experiencia exitosa del año anterior se dictaron nuevamente talleres para profesionales de la salud, trabajo social y jurídica de las Fuerzas Armadas, específicamente para 150 profesionales. Por último, se desarrollaron otras capacitaciones teóricas y ateneos para 40 profesionales.

Durante 2012 fueron capacitados más de 100 Oficiales y Suboficiales de las Oficinas de Género en materia de violencia laboral, específicamente sobre Acoso Sexual, derechos y obligaciones ante el nuevo Sistema de Justicia Militar y actualización sobre la temática. Por su parte, de la Diplomatura participaron 80 alumnos entre personal militar de las tres Fuerzas Armadas, de las Fuerzas de Seguridad y profesionales que no pertenecen al ámbito militar. En sintonía con ello, se capacitaron Equipos de Violencia Intrafamiliar, se continuó con el dictado de talleres para 120 profesionales de las Fuerzas Armadas, y se elaboró un curso online para Oficiales e Instructores. De forma inédita, también se formó al personal de Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ) sobre la temática de género, Derechos Humanos y políticas de defensa. Sobre esta cuestión se profundizará en la subsección 2.4.

Posteriormente, en 2013 se organizaron 3 encuentros para realizar el seguimiento y monitoreo de las Oficinas de Género. La Diplomatura contó con 90 alumnos en su cuarta cohorte, entre personal militar de las Fuerzas Armadas de Argentina, Venezuela, Perú, Chile y Ecuador, de las Fuerzas de Seguridad y profesionales que no pertenecen al ámbito militar o de seguridad;

también se realizaron tres jornadas de grupos de 50 participantes en Institutos de Formación de las Fuerzas Armadas. En coherencia con ello se desarrolló una charla sobre las diferentes políticas emprendidas por la Dirección para 50 delegados de la seccional de Capital Federal del sindicato Unión del Personal Civil de las Fuerzas Armadas (PECIFA). Trabajando articuladamente con el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), se realizaron seminarios en Institutos con la participación de más de 1000 Cadetes y aspirantes. Con un gran impacto, se conmemoró el Día Internacional de la No violencia contra las mujeres, debatiéndose sobre tipos de violencia con más de 1000 participantes. La propuesta buscó dar visibilidad a la problemática, enfocándose en la posibilidad de construir nuevas opciones de vida al salir de la situación de maltrato. La actividad fue organizada en colaboración con el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM), las FFAA, la Secretaría de Derechos Humanos y la Secretaría de Cultura de la Nación.

En 2014 la Diplomatura de Género organizada por el Consejo tuvo 65 nuevos participantes, con alumnos/as provenientes de las tres Fuerzas Armadas, distintas Fuerzas de Seguridad (Gendarmería Nacional, Prefectura Nacional, Policía Federal, Policía Metropolitana, Servicio Penitenciario) y profesionales que no pertenecen al ámbito militar o de seguridad. También se desarrolló un seminario taller para la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) denominado “Las mujeres en el ámbito de la Defensa de la UNASUR – políticas públicas con perspectiva de género y metodología aplicada”, sobre el cual se extenderá el eje Cooperación Internacional. Durante ese año, la capacitación a las Oficinas de Género se dedicó a debatir sobre nuevos derechos del colectivo LGBT. Esa actividad se encuadró en la sanción de la Ley N° 26.618 de modificación del Matrimonio Civil, conocida como Ley de Matrimonio Igualitario, y la posterior sanción de la Ley N° 26.743 de Identidad de Género, que promovieron la ampliación de derechos en materia de diversidad sexual. Por último, se repitieron los talleres en colaboración con el INADI destinados a Liceos Militares centrados en la temática de la discriminación.

En 2015, la Diplomatura continuó formando a 80 nuevos alumnos provenientes de las tres Fuerzas Armadas, distintas Fuerzas de Seguridad (Gendarmería Nacional, Prefectura Nacional, Policía Federal, Policía Metropolitana, Servicio Penitenciario), agentes civiles pertenecientes a la Fuerza y profesionales que no pertenecen al ámbito militar o de seguridad. Asimismo, atento a los cambios legislativos vigentes, se incorporó en el curso la reforma del Código Civil y Comercial que importan cambios en materia de género y violencia intrafamiliar. Debido a las consecuencias positivas de esta instancia formativa para las Fuerzas Armadas, se aprobó un Distintivo para los diplomados egresados. Su portación puede ser utilizada en los uniformes militares. A su vez, y amparados por el secreto estadístico, se firmó un convenio marco con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), cuyo objetivo es profundizar la asistencia técnica recíproca para la elaboración de un Registro Único de Casos de Violencia contra la Mujer. En ese marco, se realizó una jornada de trabajo de Registro Único. Continuando con la cooperación con el bloque UNASUR, se organizó el taller de homologación de conceptos de género. Como consecuencia, se acordó el entendimiento común de términos como "violencia sexual", "violencia intrafamiliar" y "discriminación". Para finalizar, el equipo de la Dirección visitó en distintas unidades militares a casi 2000 aspirantes a pertenecer a la Fuerzas Armadas, con el objetivo de capacitarlos en la temática.

2.2. Reformas normativas e institucionales

El siguiente eje de trabajo de la Dirección de Políticas de Género es la elaboración de Resoluciones y otras normativas, generando en muchos casos innovaciones o modificaciones institucionales. En ese sentido, 2010 fue un año de profundas transformaciones en el área. Para comenzar, la Dirección monitoreó el cumplimiento de la Resolución del Ministerio de Defensa N° 73/09, que promueve la inclusión de personal femenino en Agregadurías en el Extranjero. También se propuso la adecuación de vestimenta y confección de uniformes femeninos, prestando particular atención a la aprobación de uniformes para embarazadas y abrigos femeninos en los uniformes vigentes. En coherencia con ello, se aprobó la Resolución N° 15 del 21 de enero de 2010, que incorporó a las Direcciones de Bienestar y a los correspondientes Sistemas de Salud a los hijos de cadetes/aspirantes y voluntarios. En ese mismo año se crearon y pusieron en marcha las 5 primeras Oficinas de Género. Además, fue aprobado el Decreto N° 1173 para la participación de mujeres en puestos de toma de decisiones. El objetivo de la medida fue incluir en las juntas de calificación del personal superior y subalterno a militares mujeres que se encuentren revistando en los grados a considerar en la integración de dichas juntas, según corresponda. Hasta tanto el personal femenino del cuerpo comando alcance los grados requeridos, esta inclusión se hará sin perjuicio del cuerpo, arma y/o escalafón a los que pertenezcan.

Otro de los objetivos de la Dirección fue la implementación del Plan Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable en las Fuerzas Armadas, apoyado por el Ministerio de Salud mediante la Resolución N° 28 de ese año. También se modificó el régimen de viviendas militares, para garantizar la permanencia en el hogar de las víctimas de violencia intrafamiliar. Por último, se trabajó para el cumplimiento del Plan Nacional de Jardines Maternales y Paternidad Responsable, promovido por la Resolución 199/08. La Dirección, de forma complementaria, realizó la atención de distintos casos, denuncias y peticiones. Sobre esta cuestión se comentará posteriormente. Para un mejor desarrollo de esa función, se revisó el Protocolo de Atención de víctimas de violencia intrafamiliar.

En 2011 se pusieron en funcionamiento cinco nuevas Oficinas de Género, que fueron objeto de los encuentros en el anterior eje desarrollados. También se realizaron seis encuentros para un monitoreo de supervisión externa, con 20 participantes en cada reunión. Un hito en el trabajo de la Dirección fue la remoción de la restricción existente para la participación de las mujeres en infantería y caballería. De esta manera, se eliminó la última restricción de empleo existente para la mujer en las Fuerzas Armadas. También se aprobó la unificación de la licencia por Paternidad mediante Resolución N° 706/11, que estandarizó el período de licencia para toda las Fuerzas en 10 días hábiles. Asimismo, se crearon dos nuevos Jardines. Es importante indicar que la administración de esas instituciones de educación inicial se realiza mediante convenio con los Ministerios de Educación provinciales, con un triple objetivo: integrarlos a la comunidad, garantizar la gratuidad de la educación, y ofrecer excelencia en la calidad educativa. Se sumaron, por último, dos nuevos Equipos de Violencia Intrafamiliar.

En 2012 se inauguró una nueva Oficina de Género, y se declaró de Interés la Diplomatura desarrollada por el Consejo de Políticas de Género para el ámbito de la defensa. Continuando con las políticas para promover la equidad de género, se aprobó la Resolución N° 1438 para otorgar una mayor visibilidad a las mujeres en espacios tradicionalmente masculinos como la guerra, reconociéndose la labor de 16 excombatientes en el conflicto Atlántico Sur. Finalizando, también se aprobó un Manual de Procedimientos del Consejo de Políticas de Género y un Régimen de Lactancia/cuidado de los hijos del personal militar, bajo la Resolución N° 48/12.

En 2013 ya existían 17 Oficinas de Género en funcionamiento, que fueron monitoreadas y

contaron con 3 actividades de capacitación. Como resultado de dichos encuentros se avanzó en la reglamentación de los “Puntos de Enlace de las Oficinas de Género”, referentes en la temática que se encuentran en distintas unidades del país y cuya función es la canalización de las consultas y denuncias a través de las Oficinas de Género centrales. La reglamentación se difundió mediante un mensaje militar común a las tres Fuerzas. Complementariamente, se profundizaron los logros del Plan Nacional de Jardines Maternales y Paternidad Responsable mediante la inauguración de cuatro nuevos Jardines. Es importante destacar que el Plan tiene como objetivo compatibilizar las responsabilidades que requieren la actividad profesional y familiar, tanto para hombres como para mujeres, civiles y militares, pertenecientes a las Fuerzas Armadas. Por la Resolución N° 434/13, se acordó la Conmemoración del Día Internacional de la no violencia contra las mujeres que, como se ha dicho, se dedicó a debatir distintos tipos de violencia con más de 1000 participantes. Para poder realizar un seguimiento a las políticas de género emprendidas en los últimos años, la Resolución del Ministerio de Defensa N° 452/13 aprobó la construcción de instrumentos sistemáticos de evaluación y monitoreo.

Este objetivo fue confirmado en 2014, ya que la Resolución N° 93 de ese año solicitó el desarrollo de indicadores generales integrales, para medir en qué medida y de qué manera la aplicación de determinadas políticas, programas y proyectos, contempla la integración de mujeres y su desarrollo profesional, promueven la equidad de género y atenúan las brechas existentes en ese ámbito. Se inauguró, también, un nuevo lactario. Durante ese año funcionaron 19 Oficinas de Género en distintas unidades militares tanto del Ejército como de la Fuerza Aérea, la Armada y el Comando Operacional del Estado Mayor Conjunto. También funcionaron 16 Jardines, en el marco del Plan Nacional de Jardines maternales y Paternidad responsable. Finalmente, fue aprobada la Resolución N° 89/14, a partir de la cual se declaró de Interés Ministerial la participación de mujeres de las Fuerzas Armadas en el Encuentro Nacional de Mujeres que se desarrolla anualmente.

En 2015 se procuró federalizar las políticas a todo el país. Con ese objetivo se inauguró un nuevo jardín, otro lactario, tres nuevas Oficinas de Género. Debido a la importancia del trabajo realizado por los Equipos de Violencia Intrafamiliar se propuso la creación de una Comisión de Coordinación, que tiene como objetivo generar espacios de discusión y análisis para profundizar la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas y difundir aquellas medidas tendientes a erradicar la violencia intrafamiliar. Todo ello amparado por la Ley N° 26.485 de protección integral de violencia contra las mujeres. La Comisión fue creada mediante la Resolución del Ministerio de Defensa N° 105/15, sesiona mensualmente de marzo a diciembre, y está integrada por personal civil y militar de los Equipos de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar de las tres Fuerzas Armadas, con la coordinación de la Dirección de Políticas de Género de esta Cartera Ministerial.

2.3. Difusión y comunicación

El eje "difusión y comunicación" es tan importante como los anteriores, ya que la sensibilización y visibilización de las políticas públicas sobre la temática son cruciales para garantizar los resultados positivos. En ese sentido, durante 2010 se realizaron jornadas para 200 Oficiales y Suboficiales para difundir la Resolución que promueve la incorporación a los Sistemas de Salud a hijos de Cadetes y aspirantes. También se realizaron tres jornadas de 40 personas cada una sobre la creación y puesta en funcionamiento de las primeras cinco Oficinas de Género. De forma complementaria, se difundió la línea 0 - 800 - salud sexual, y se publicó el libro número IV

"Equidad de Género y Defensa: una política marcha", que fue difundido a través de una exposición fotográfica sobre la temática. Cabe destacar que esta serie de publicaciones tiene como objetivo principal difundir las actividades impulsadas en el Ministerio de Defensa en relación con la situación de las mujeres en las Fuerzas Armadas, desde el año 2005 hasta la actualidad.

Las nuevas Oficinas de Género durante 2011 elaboraron un plan de difusión que incluyó a 50 personas. Asimismo, el Ministro de Defensa promovió la campaña de sensibilización "260 hombres contra el machismo", de la cual participaron 259 voluntarios. Al tiempo que se publicó el V libro "Equidad de Género y Defensa: una política en marcha", se realizó la difusión de la temática en Operaciones de Mantenimiento de Paz (OMP), implementándose actividades de difusión para los contingentes previo a su despliegue a Haití y Chipre. Sobre esta cuestión se dedicará la siguiente sección. Por último, las integrantes de la Comisión de Difusión del Consejo elaboraron un plan de Capacitación con dinámica de taller de casos sobre: género y Derechos Humanos, normativa en materia de género, acoso sexual y orientación sexual, y límites a las exigencias físicas. El plan fue llevado a cabo por las militares integrantes del Consejo, a fin que sean las pares quienes transmitan la perspectiva de género.

En 2012 las Oficinas de Género difundieron su trabajo en encuentros de 50 participantes en distintos puntos del país. También, a través del Consejo de Políticas de Género para el ámbito de la defensa se implementó un programa de difusión bimestral que consistió en la incorporación en los recibos de haberes de todo el personal de las Fuerzas Armadas de una leyenda con los espacios institucionales en los que se aborda la violencia y discriminación en razón del género. Sobre la cuestión de la salud sexual y la procreación responsable, se realizó un informe y se distribuyeron más de 2800 profilácticos y 2800 ampollas de métodos anticonceptivos inyectables, desarrollando la política articuladamente con el Ministerio de Salud de la Nación. En el marco de esa colaboración también se acordaron medidas para prevenir el VIH. Dando continuidad a la difusión de las políticas de género, se publicó el libro número VI.

Durante 2013 se continuó con la incorporación de la leyenda en los recibos de haberes y se realizó una Cartilla de Género para la actuación de contingentes militares desplegados en Haití. El documento resume una serie de informaciones de contacto y recomendaciones de acción a seguir y fue distribuido a los contingentes al momento de ser desplegados. Para su elaboración se solicitó la colaboración de ONU Mujeres, el Consejo Nacional de Mujeres y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas (DPKO). Por pedido del gobierno de Bolivia, se brindó el curso de formación "La Perspectiva de Género en el Sistema Internacional de Protección de la Persona Humana" a tres mujeres Oficiales pertenecientes a la Armada Argentina que fueron designadas por requerimiento de aquel país para brindar asesoramiento durante seis meses en la formación de las futuras instructoras para la Escuela Naval Militar de la Armada de Bolivia. Asimismo, se acordó la participación en el Encuentro Nacional de Mujeres, con la finalidad de dar difusión a las acciones que se llevan adelante en materia de equidad de género y defensa, así como también de articular las demandas con otras organizaciones y referentes de la temática.

Las Oficinas de Género durante 2014 realizaron múltiples talleres para 70 participantes en cada destino. En el Día Internacional de la mujer trabajadora, se reconoció a 72 mujeres, entre ellas, la primera mujer submarinista, la primera mujer piloto de helicóptero y las edecanas presidenciales. También se sensibilizó sobre el derecho a la lactancia, se realizaron charlas en el complejo científico abierto al público "Tecnópolis" para la difusión de estas políticas a la ciudadanía, se continuó con la participación en el Encuentro Nacional de Mujeres, se publicó el

libro VIII, como cada año, y se elaboró una Cartilla sobre Derechos Humanos básicos para la Fuerzas Armadas, con el objeto de difundir en forma masiva los principales derechos con los que cuenta la totalidad del personal militar y civil que presta servicios en el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, sin importar su grado, cuadro o jerarquía. Profundizando el trabajo de difusión en las operaciones de mantenimiento de paz fue difundida la Cartilla para el personal que se encuentra desplegado en Chipre (UNFICYP). La misma resume una serie de recomendaciones en materia de género para los contingentes militares que se encuentran desempeñando tareas en el nivel táctico, incluyendo puntos de contacto adecuados y procedimientos en caso que deba ser reportada alguna situación vinculada a la temática.

En 2015 el acto por el Día Internacional de la Mujer Trabajadora contó con 300 participantes, y se logró la incorporación de la temática en el Libro Blanco de la Defensa, poniendo a disposición datos e informaciones sobre las políticas de género vigentes, así como información de interés para los potenciales lectores de la publicación. También se continuó con la publicación del libro "Equidad de Género y Defensa: una política en marcha". Por último, el equipo de la Dirección participó en el grupo de Organismos del Estado Nacional para la Protección y Promoción de los Derechos del colectivo LGBT.

2.4. Cooperación Internacional y Misiones de Paz

Debido a la especificidad de las políticas públicas en Defensa, y reconociendo la existencia de múltiples lazos de cooperación bilaterales, regionales e internacionales, la Dirección de Políticas de Género ha desarrollado durante el período 2010-2015 múltiples acciones de cooperación en la materia. Dentro de ellas deben destacarse las orientadas a las Operaciones de mantenimiento de paz, un campo que ofrece especiales oportunidades para las mujeres, ya que "es posible alcanzar una mayor horizontalidad en el manejo de las decisiones, debilitar el perfil tradicionalmente jerárquico, y promover una mayor participación de mujeres con saberes altamente especializados".²⁰

Al respecto, en 2010 se realizó la entrega de Medallas a mujeres desplegadas en Haití en el marco de la Conmemoración del Día Internacional de la Mujer. Vinculado a ello, se relevó el personal femenino desplegado, pre despliegue y post despliegue en Misiones de Paz. Primeramente, se sistematizaron los roles de combate y se analizó la nómina de personal asignado. Posteriormente, se comparó la cantidad de personal femenino que manifestó su voluntad de participar con la que efectivamente lo hizo, y se solicitó la realización de encuestas para realizar un abordaje cualitativo. Una innovación fundamental fue la creación de "Puntos Focales de Género" para CAECOPAZ. Su función es organizar clases, seminarios y exposiciones, y ser referente ante las consultas que surjan en el Centro en materia de género y operaciones de paz. Debe recordarse que también se realizaron múltiples actividades de capacitación y difusión de la temática en ese ámbito, tal como fue descripto en las subsecciones anteriores. A su vez, la Dirección participó de la Conferencia Internacional de Ombudsman en Viena, Austria, así como de una Conferencia de la CEPAL en Brasilia, con la presencia de 33 países.

Durante 2011 se desarrollaron políticas de articulación con la oficina de ONU Mujeres, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Consejo Nacional de Mujeres.

²⁰ L. Bobeá, "Mujeres En Uniforme: La Feminización de Las Fuerzas Armadas". *Nueva Sociedad* 213 (febrero 2008): 72.

Asimismo, se organizó el Seminario Regional "Género y Operaciones de Paz" con la participación de Chile, Brasil, Uruguay, Bolivia, Perú, Venezuela y Ecuador. La Dirección también participó en las evaluaciones del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas (EMCO) para la selección de personal jerárquico para las operaciones de mantenimiento de paz, de modo de promover la inclusión de mujeres. En este sentido cabe destacar que se trabajó de manera muy estrecha con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto para la elaboración del Plan Nacional de aplicación de la Resolución N° 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Aprobada el 31 de octubre de 2000, "insta a los Estados Miembros a que garanticen la participación en pie de igualdad y la plena participación en todos los esfuerzos para mantener y promover la paz y la seguridad, e insta a todos los agentes a que aumenten la representación de la mujer e incorporen una perspectiva de género en todas las esferas de la consolidación de la paz" (ONU). En ese sentido, debe destacarse que el Ministerio de Defensa de la República Argentina ha incorporado a mujeres en todas las instancias y niveles vinculadas a las operaciones de mantenimiento de paz, incluyendo la Dirección responsable de la temática. Por último, se participó en el seminario de manejo de crisis en OMP en Ecuador.

Continuando con el trabajo realizado, durante 2012 se dictaron clases de instrucción pre despliegue para destinados a Haití, Chipre y contingente Cruz del Sur. Vinculado a ello es que se desarrolló la Cartilla de Género anteriormente mencionada. También se repitió la experiencia del Seminario regional sobre "Género y Operaciones de Paz", junto a la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) y ONU mujeres, con el propósito de alentar la cooperación entre los países participantes sobre género y operaciones de paz para generar nuevos insumos en la progresiva construcción de una posición latinoamericana con respecto a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Por su parte, la Dirección continuó participando de los procesos de selección de personal jerárquico para las OMP del EMCO. De forma complementaria se construyeron vínculos de cooperación con Canadá y la Universidad FLACSO. Finalmente se firmó con ONU Mujeres y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación una Carta de Intenciones sobre Mujer, Paz y Seguridad, con el propósito de profundizar la cooperación entre la Argentina y dicho organismo.

Uno de los objetivos fundamentales de 2013 fue el fortalecimiento de los Puntos Focales de Género (PFG) para CAECOPAZ. Para ello se brindó capacitación pre-despliegue sobre las políticas de género, realización de informes y en las tareas a desarrollar a los PFG y sus auxiliares, que fueron designados para integrar los contingentes militares destinados a Chipre (UNFICYP) y Haití (MINUSTAH). Tras un detallado relevamiento, se concluyó que en operaciones de mantenimiento de paz participaron un 13.65% de mujeres. Pese a que el año siguiente la participación fue de un 6,5%, y el promedio en los años sucesivos se mantuvo de forma similar, la Argentina tiene uno de los contingentes con mayor cantidad de personal femenino.²¹ En lo que respecta a la cooperación con el bloque de integración regional UNASUR, se realizó un tercer taller suramericano, y se asesoró sobre la temática para ejercicios combinados regionales. En lo que refiere a los vínculos bilaterales, se realizó un acuerdo con Ecuador para discutir sobre medición y estadísticas, e incorporar el tema a la agenda de ambos países. La Dirección también participó de una Exposición en Kenia, a través de la cual ofreció cooperación técnica a países africanos, y presenció 18 evaluaciones del EMCO para la selección de personal para ocupar cargos jerárquicos en las OMP.

²¹ Derdoy, "Gobierno Civil Y Políticas de Género En El Ámbito de La Defensa. Un Análisis Sobre Las Reformas".

Durante 2014 se continuó con la participación en estas instancias y se elaboró la Cartilla para personal desplegado en Chipre. La Dirección también participó del Comité Permanente de Seguridad Argentina-Chile (COMPERSEG) en Buenos Aires, donde se trabajó con especial énfasis la temática de género. Asimismo, se dejó expresada la intención de realizar un encuentro bilateral, que se realizó en 2015, con el fin de intercambiar lecciones aprendidas. En esa dirección se procuró fortalecer los lazos de cooperación con la República de Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, la República de Colombia, la República del Perú, la República Oriental del Uruguay, los Estados Unidos Mexicanos y la República de Kenia. En el marco de una serie de reuniones bilaterales, encuentros y actividades de difusión, se puso a disposición el trabajo realizado en materia de género y se impulsó el intercambio de perspectivas e iniciativas.

Asimismo, parte del equipo visitó Alemania continuando con las relaciones recíprocas, y participó en actividades de organismos internacionales en Nueva York y Londres, ciudad en la que se acordó la Declaración de Compromiso para poner fin a la violencia sexual en conflictos armados. Es importante resaltar que la cooperación bilateral con Alemania se basa en el Acuerdo Técnico suscripto en el año 1997 entre el Ministerio de Defensa de la Argentina y el Ministerio Federal de Defensa de la República Federal de Alemania. Es por eso que en 2015 una delegación de ese país visitó la Argentina. La actividad contó con paneles con exposiciones sobre la temática para el intercambio de experiencias, proyectos y políticas. También durante ese año se realizaron capacitaciones en el marco del trabajo conjunto en CAECOPAZ y en diversas instituciones educativas y culturales.

2.5. Otras acciones

La Dirección, de forma transversal a estos cuatro ejes, continuó con la tramitación y el seguimiento de casos y el análisis del tratamiento de la cuestión por las Fuerzas Armadas. Sobre lo último, resulta fundamental destacar la reciente circular de la Auditoría General de las Fuerzas Armadas referida al tratamiento de las actuaciones disciplinarias en caso de acoso sexual (N° 46/12). En lo que respecta a lo primero, los temas fundamentales sobre los que versaron los casos fueron acoso sexual, situación laboral, acoso laboral, discriminación de género, violencia intrafamiliar, traslados y acoso sexual. Durante 2013 se tramitaron 43 expedientes, durante 2014 63, mientras que en 2015 fueron recepcionados 71.

3. El vínculo entre la reforma del sistema militar y la promoción de políticas públicas con una perspectiva de género

Las consecuencias de la reforma del sistema de justicia militar de 2008 en la República Argentina en términos generales fueron sumamente positivas. Primeramente, se destaca el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de Derechos Humanos, a través de, por ejemplo, la abolición formal de la pena de muerte. A su vez, garantiza la protección de los derechos y garantías de los varones y mujeres miembros de las Fuerzas Armadas, considerados fundamentalmente como ciudadanos. Complementariamente, aumenta la transparencia de los juzgamientos a militares, ya que se transfiere esa función hacia la justicia común, lo que disminuye el riesgo de arbitrariedades. Estas últimas dos cuestiones, de forma conjunta, promueven la revalorización del personal militar y de las Fuerzas Armadas, transformando a la vez su cultura institucional. Así, las Fuerzas Armadas son entendidas como una institución estatal al servicio de

la democracia y la protección de los Derechos Humanos.

Por otro lado, el desarrollo de políticas públicas que incluyan la perspectiva de género es consistente con la democratización de las Fuerzas Armadas de las últimas décadas, que incorporó a las mujeres de forma muy paulatina: a partir de 1980 como profesionales, y recién en 1990 permitiendo su acceso a las armas. Este proceso solo puede ser comprendido a través de tendencias de cambio mayores. Sobre esta cuestión resulta útil la perspectiva de Bobea, para quien la militarización femenina en América Latina y el Caribe está ligado a tres factores analíticos complementarios, vinculados a dinámicas de cambio sociales: a) el fin de las dictaduras y los gobiernos autoritarios, y la democratización en la región; b) la modernización vinculada a los procesos y aperturas que se desprenden del primer factor, y c) la globalización, que internacionaliza misiones y roles militares, y que tuvo un rol preponderante para el fin de los conflictos armados en los países de América Latina y el Caribe.²² De acuerdo a Derdoy, “resulta claro que el cambio de paradigma comienza con el ingreso de las mujeres en las Fuerzas Armadas, sin que resulte suficiente el ingreso formal para la verdadera y efectiva integración”.²³ En ese sentido, el primer avance hacia una democratización de las Fuerzas Armadas fue la remoción entre 2010 y 2011 de los últimos obstáculos para el ingreso de la mujer a la carrera militar y, específicamente, su acceso a las armas.

La Ley N° 26.394 exige nuevos desafíos e invita a la profundización de las transformaciones por ella impulsadas. Los obstáculos detectados de acuerdo a la Memoria de Trabajo de la Dirección de Políticas de Género del último año fueron las dificultades en el funcionamiento de las Oficinas de Género dentro de las Fuerzas Armadas, las sanciones a denunciante cuando no se prueban los hechos, las dificultades en la tramitación de actuaciones disciplinarias, y los obstáculos para el ascenso a mujeres a mayores jerarquías, que impliquen espacios de toma de decisión.

No obstante, deben destacarse los logros que se han realizado en torno a la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas. Su participación en la actualidad es de aproximadamente un 14% del total, con un aumento paulatino cada año.²⁴ En términos comparativos ello representa uno de los porcentajes más altos del mundo. Mientras que en Estados Unidos el porcentaje es de un 15%, siendo uno de los países con mayor representación femenina en las Fuerzas Armadas del sistema internacional, otros países europeos tienen un porcentaje mucho menor: Bélgica un 8%, Alemania un 7%, los países escandinavos un promedio de 5%, Polonia y Portugal tan solo un 1%, y Turquía un 0,2%.²⁵ Sin embargo, el verdadero impacto de las políticas desarrolladas en los últimos años en torno a la equidad de género se evaluará dentro de unos años. La representación femenina en la matrícula de las tres escuelas de Suboficiales para el ingreso a las Fuerzas Armadas ha aumentado considerablemente, siendo de entre un 40% y un 50% del total.²⁶ En ese contexto, se vuelven aún más fundamentales las acciones vinculadas a la protección de derechos vinculados al género y la puesta en acción de los cambios producidos a nivel normativo e institucional.

²² Bobea, “Mujeres En Uniforme: La Feminización de Las Fuerzas Armadas”. 66.

²³ Derdoy, “Incorporación E Integración de Las Mujeres En Las Fuerzas Armadas”. 9.

²⁴ Derdoy, “Gobierno Civil Y Políticas de Género En El Ámbito de La Defensa. Un Análisis Sobre Las Reformas”. 114.

²⁵ OSCE/ODIHR, “Handbook of Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel”. 119.

²⁶ Barrancos, “Relaciones de Género En El Ámbito de Defensa: El Camino Hacia La Equidad”; Derdoy, “Gobierno Civil Y Políticas de Género En El Ámbito de La Defensa. Un Análisis Sobre Las Reformas”.

Conclusiones

El estudio de los Derechos Humanos de los miembros de las Fuerzas Armadas presenta algunos desafíos. Por un lado, la temática no ha sido investigada de forma profunda, encontrándose pocas publicaciones sobre el tema.²⁷ Por el otro, existe un salto entre las provisiones legales y la realidad, ya que las normas y los estándares establecidos en la Constitución y las leyes no son siempre respetados en las prácticas cotidianas. Debido a ello, este artículo pretende visibilizar la incorporación de la perspectiva de género a las políticas públicas para la promoción de los derechos humanos de los miembros de las Fuerzas Armadas de la Argentina, bajo los principios rectores del gobierno civil de la defensa y el soldado ciudadano o ciudadano de uniforme. El desarrollo de políticas que fomenten la equidad de género y la participación de las mujeres en las FFAA se enmarca, entonces, en la reforma promovida por la Ley N° 26.394 de 2008. A partir de entonces la ciudadanía se afirma “como la base común a partir de la cual resulta posible construir una cultura de derechos humanos que haga eje fundamental en el ejercicio de derechos como uno de los aspectos centrales de la modernización democrática de las Fuerzas Armadas”.²⁸ Esa es la misión de la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Defensa, así como del equipo de la Dirección de Políticas de Género, bajo su cargo.

²⁷ OSCE/ODIHR, “Handbook of Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel”. 18.

²⁸ Riera, “El Sistema de Administración de Justicia Militar de La Ley N° 26.394 Y Su Reglamentación Por El Decreto N° 2.666/12”. 38.

Bibliografía

Amsler, A. “El nuevo rol de la Dirección Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y de la Auditoría General de las Fuerzas Armadas a la luz de la reforma del sistema disciplinario militar”. En *Ministerio de Defensa (coord.) Derecho militar contemporáneo: El sistema de administración de Justicia Militar a partir de la Ley Nacional N° 26.394*. (Buenos Aires: Ministerio de Defensa: 2014): 15-25.

Barrancos, D. “Relaciones de género en el ámbito de Defensa: el camino hacia la equidad”, en *Voces en el Fénix*, n. 48 (2015): 48-57.

Barrancos, D. “Equidad de género”. En *AAVV Curso de Especialización en Derechos Humanos*. Buenos Aires: PNUD Argentina – Ministerio de Defensa, 2008. Disponible en <http://mindef.gov.ar/publicaciones/pdf/Libro-Curso-de-especializacion-en-DDHH.pdf>.

Bobeá, L. “Mujeres en uniforme: la feminización de las Fuerzas Armadas”. *Nueva Sociedad*, n. 213 (enero-febrero 2008): 64-79. Disponible en http://nuso.org/media/articles/downloads/3494_1.pdf.

Caetano, G., Vázquez, M. y Ventura, D. “Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto”. En Gerardo Caetano (coord.) *La reforma institucional del MERCOSUR: del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: CEFIR, 2009.

Derdoy, M. “Gobierno civil y políticas de género en el ámbito de la Defensa. Un análisis sobre las reformas”. *Voces en el Fénix* n. 32 (2014): 108-115.

Derdoy, M. “Incorporación e integración de las mujeres en las Fuerzas Armadas”, en *Documentos de Trabajo de la Escuela de Defensa Nacional*, n. 10. (s.f.). Disponible en <http://www.edena.mindef.gob.ar/docs/DOCN10.pdf>.

Diamint, R. “La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina”. *Nueva Sociedad*, n. 213, (enero-febrero 2008): 95-111. Disponible en http://nuso.org/media/articles/downloads/3496_1.pdf.

Ministerio de Defensa. *Equidad de Género y Defensa: una política en marcha IV*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 2010.

Ministerio de Defensa. *Equidad de Género y Defensa: una política en marcha V*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 2011.

Ministerio de Defensa. *Equidad de Género y Defensa: una política en marcha VI*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 2012.

Ministerio de Defensa. *Equidad de Género y Defensa: una política en marcha VII*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 2013.

Ministerio de Defensa. *Equidad de Género y Defensa: una política en marcha VIII*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 2014.

Ministerio de Defensa. *Equidad de Género y Defensa: una política en marcha IX*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 2015.

“Mujeres, paz y seguridad”. Naciones Unidas: Mantenimiento de Paz. Accedido en 01/03/16. Disponible en <http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/women/wps.shtml>.

OSCE/ODIHR. *Handbook of Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel*. Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2008. Disponible en <https://www.osce.org/odihr/31393?download=true>.

Riera, R. “El sistema de administración de justicia militar de la Ley N° 26.394 y su Reglamentación por el Decreto N° 2.666/12”. En *Ministerio de Defensa (coord.) Derecho militar contemporáneo: El sistema de administración de Justicia Militar a partir de la Ley Nacional N° 26.394*. (Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 2014): 27-60.

EL USO DE LA FUERZA EN EL MARCO JURÍDICO DEL DERECHO
OPERACIONAL.

THE USE OF FORCE IN THE LEGAL FRAMEWORK OF THE OPERATIONAL LAW.

Cor. Javier Alberto AYALA AMAYA, Ph.D.¹

Ejército Nacional de Colombia

Email: javier6844@yahoo.com

Resumen:

Las características de un mundo globalizado, donde incluso el curso de los conflictos armados tiene hoy otras dimensiones, impone a las Fuerzas Militares el deber de plantearse nuevos retos en la manera de conducir las acciones militares en el Teatro de Guerra, evitando el mínimo de daño a la población civil y cumpliendo con lo estipulado por la normatividad internacional humanitaria existente, lo que a su vez otorga legitimidad a las actividades que desempeñan en defensa de la soberanía del Estado al que representan. Por tal razón, este artículo presenta una reflexión en torno a la disciplina del Derecho Operacional, enfocada en la importancia que para los miembros de las Fuerzas Armadas de cualquier país y especialmente para sus comandantes, tiene la adopción y observancia de unas Reglas de Enfrentamiento claras y precisas, acordes con el Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, durante la planeación y el desarrollo de operaciones militares.

Abstract:

The characteristics of a globalized world, where even today the way of armed conflict has other dimensions, the Armed Forces must consider new challenges in how to conduct military actions on the battlefield, avoiding the less damage to the minimum the civilians and comply with the stipulated by the humanitarian international standards, at the same time that it grants legitimacy to the activities carried out in defense of the sovereignty of the State that they represent. For this reason, this article presents a reflection about the discipline of Operational Law, focusing on the importance for members of the armed forces of any country and especially their commanders, have the adoption and enforcement of a clear and precise Rules of Engagement and, on the same line with International Humanitarian Law and Human Rights, during the planning and conduct of military operations.

¹ Abogado Cum Laude y Tesis Laureada. Doctor en Derecho Universidad Alfonso X el Sabio, Master en Seguridad y Defensa Universidad de Nebrija, Académico visitante Universidad Columbia New York, Diplomado Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en Institutos Europeos: Raoul Wallemberg Suecia, San Remo Italia, Carlos III España. Instructor Derechos Humanos WHINSEC EEUU. Condecorado en más de 23 oportunidades por virtudes militares. Miembro de Estado Mayor, Comandante de Unidad de A.S.P.C y Director Derecho Operacional y Derechos Humanos Ejército Nacional de Colombia.

Palabras clave: Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, Reglas de Enfrentamiento, Derecho Operacional, Fuerzas Armadas, Conflicto Armado

Keywords: *International Humanitarian Law and Human Rights, Rules of Engagement, Operational Law, Armed Forces, Armed Conflict*

Introducción

Abordar el tema del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y de los Derechos Humanos (DD.HH) en estos tiempos de globalización es un compromiso del que ningún Estado Social de Derecho puede sustraerse, máxime cuando el uso de la fuerza constitucionalmente está asistido por el cometido de la seguridad nacional. En efecto, la forma en que se libran las guerras en el contexto del nuevo orden mundial, no solo ha dejado en claro que se ha ido estableciendo una notable diferencia con las que conocíamos en la antigüedad, sino que las mismas características que han ido adoptando implican un juicioso examen de la no transgresión al derecho de las personas a vivir en paz². En este punto es donde precisamente el Derecho Operacional entra a articular las reglas sobre las cuales tal principio no puede desestimarse, poniendo de manifiesto la necesidad no solo de entender el uso conveniente de la fuerza sin detrimento de los derechos que asisten a aquellos civiles ubicados en medio del conflicto, sino de enaltecer la soberanía y la legitimidad de los Estado en el contexto de la contienda³.

En este ámbito, las fuentes del Derecho Operacional se tornan en un conjunto de normas denominadas Reglas de Enfrentamiento, que ordenan la actuación de las Fuerzas Armadas en el Teatro de Guerra y determinan la observancia que deben tener sus miembros en el uso y regulación

²“No cabe duda de que la mayor parte de los conflictos han entrado hoy en una nueva fase (...) Ya los Estados no tienen el monopolio de la violencia política. A diferencia de los movimientos de liberación, los grupos de individuos que en la actualidad conducen guerras no buscan, en general, establecer un orden estatal. Son individuos que defienden una etnia, una religión, valores transnacionales. Pero no deja de ser cierto que estos individuos, así como los gobiernos que responden por las armas a sus agresiones, están efectivamente haciendo guerras. Atacan, entre otros, a las potencias occidentales, a su orden y a su sistema ideológico. Es cierto que los nuevos actores de los conflictos no son fáciles de identificar. Sus intenciones políticas varían de un contexto a otro. A veces, su único objetivo es aniquilar al enemigo. Otras veces sus motivaciones son exclusivamente de índole económica. Pero también es cierto que los nuevos conflictos internos, sumamente crueles, corresponden a la instauración de nuevos sistemas transnacionales, nacionales y regionales. Detrás de los comportamientos criminales se perfilan conflictos de naturaleza política. No hay, pues, razón para dejarlos ocurrir por fuera de todo principio humanitario. O entonces, habría que resignarse al abandono completo de la exigencia mínima de humanidad en los conflictos, que constantemente ha inspirado el derecho internacional humanitario”.

P. Grossrieder, “¿Un Porvenir Para El Derecho Internacional Humanitario?”, *Revista Del Comité Internacional de La Cruz Roja*, Marzo 31, 1999, párr. 12–13,

<https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdn6r.htm>.

³ Según Waltzer “La lucha por conseguir que los guerreros obedezcan los códigos de honor no es una tarea absurda o inútil; todo lo contrario, aunque se transgredan más que se respeten, aún merece la pena tener reglas. Hay guerreros humanos e inhumanos, guerras justas e injustas, formas de matar necesarias y formas que nos deshonran a todos. ... [el derecho humanitario] es un intento de recuperar las antiguas tradiciones militares del honor, aplicándolas a la guerra democrática y extender las normas de conducta en cuanto a asistencia a los heridos y recuerdo de los muertos... al hombre común, al héroe de esta época”.

R. Waltzer, *Escrito a Lápis: Microgramas* (Madrid: Ediciones Siruela, 2005), 33.

del poder de potencia de fuego y demás acciones no bélicas. Es necesario entender que la violencia legítima no permite transgredir el ejercicio genuino del respeto por el Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, pues es en la población, por la población y para la población que el accionar de la defensa del Estado debe tener el asidero constitucional, jurisdiccional y fáctico para preservar el orden⁴. Desde esta perspectiva, las nuevas amenazas que han surgido a nivel global, ameritan otro tipo de reacciones del Estado donde el uso clásico de la fuerza no se traduzca simplemente en determinar la manera de blindar a la población. Hoy por hoy, es imperante comprender que el enemigo ha transformado su accionar violento y que sus modalidades de ataque se han diversificado, las acciones intermedias han cobrado tanta vigencia y validez a tal punto que se ha impuesto una línea de orientación según la cual antes de la operación militar se deben agotar otras herramientas y mecanismos de control.

Lo cierto de todo esto es que la tendencia global también debe regir el accionar militar, exigiendo adaptarse al contexto de la realidad global y del conflicto en el que se halla inserto y opera habitualmente. Quiérase o no, las Fuerzas Armadas requieren ceñir su funcionalidad a unos cuerpos intermedios que están imperando en el campo normativo frente a la naturaleza de los conflictos actuales que generalmente viene determinada por el discurrir armado que imponen las nuevas amenazas mundiales.⁵ Esto conduce a pensar que el uso de los elementos normativos, integrantes del Derecho Operacional, dota a las Fuerzas de cada Estado con herramientas sustantivas al mínimo y al máximo en el evento de una intervención, en aras de no transgredir la observancia del DIH y los DD.HH⁶; lo que a su vez, contribuye a la promoción de las libertades civiles y la estabilidad de la democracia.

Recogiendo estas ideas, el presente artículo se dirige a elaborar una reflexión en torno a la disciplina del Derecho Operacional y a resaltar la importancia que tiene para las Fuerzas Armadas

⁴ De acuerdo con Papacchini, “La restricción de la violencia favorece un reconocimiento más amplio entre las partes, y por consiguiente allana el camino para el reconocimiento de los actores de la guerra no como simples combatientes enfrentados sino como sujetos que pueden compartir pacíficamente recursos, instituciones, normas legales, valores, etc”.

A. Papacchini, *Los Derechos Humanos, Un Desafío Para La Violencia* (Bogotá: Altamir, 1997), 396.

En ese mismo sentido, las Naciones Unidas señala que “aun cuando no guerras ‘limpias’, la historia reciente muestra que los conflictos librados con un mínimo de violencia, y con mayor atención a las normas básicas de humanidad, se presentan más fácilmente a una solución pacífica y establecen las condiciones que hacen posible la reconciliación y la justicia”.

Organización de las Naciones Unidas, “Informe de La Subcomisión de Prevención de Discriminaciones Y Protección a Las Minorías. Normas Humanitarias Mínimas. Informe Analítico Presentado Por El Secretario General de Conformidad Con La Resolución 1997/21 de La Comisión de Derechos Humanos” (Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, 1998), párr. 16.

⁵ M. Ignatieff, *El Honor Del Guerrero* (Madrid: Taurus, 1999), 154.

⁶ Pese a sus particularidades el Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, según explica Vinuesa, “tienden en esencia a limitar o restringir las facultades propias del Estado que hacen a su soberanía. Esos límites a la soberanía estadual se concentran en la necesaria protección del individuo frente a actos arbitrarios del estado que menoscaban derechos de los individuos o que les infrinjan sufrimientos innecesarios. El objetivo primordial de los derechos humanos está directamente relacionado con el goce de las libertades y garantías individuales del ser humano y con su bienestar y protección en general. Por su parte, el objetivo central del DIH se relaciona con la protección debida a las víctimas de los conflictos armados”.

R.E. Vinuesa, “Derechos Humanos Y Derecho Internacional Humanitario, Diferencias Y Complementariedad”, *Revista Del Comité Internacional de La Cruz Roja*, Junio 26, 1998, <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdlj8.htm>.

de cualquier país del mundo la existencia de unas Reglas de Enfrentamiento que rijan sus actuaciones en el desarrollo de operaciones dentro del Teatro de Guerra.

1. Derecho operacional. Una doctrina básica para implementar las reglas de enfrentamiento

1.1. Antecedentes históricos

Aunque en siglos anteriores y prácticamente desde que existen las guerras se establecieron al menos 500 documentos entre leyes, códigos, tratados y acuerdos para regular los enfrentamientos armados, fue hasta la segunda mitad del siglo XIX cuando los Estados experimentaron la necesidad de crear normas de utilidad que influyeran en el ámbito de las acciones militares. Haciendo referencia a los antecedentes más cercanos de lo que en la actualidad se conoce como Derecho Operacional se encuentra el “Código de Lieber” o “Instrucciones del Gobierno para los Ejércitos de los Estados Unidos en el campo de batalla”, preparado por Francis Lieber y promulgado por el Presidente Lincoln en 1863, como un intento de codificación de las leyes y costumbres de la Guerra Civil norteamericana.⁷

Desafortunadamente, el “Código de Lieber” no llegó a tener mayor influencia en su práctica pues la violación a los Derechos Humanos durante la Guerra Civil en Estados Unidos fue de gran magnitud siendo esta otra experiencia que impulsó el nacimiento del Derecho Internacional y la normatividad que posteriormente se ha desprendido de este. En 1862, Henry Dunant, conmovido por el horror de los campos de batalla, publicó su obra “Recuerdo del Solferino”, cuyas propuestas llevaron a que en 1864 se firmara en Ginebra el primer documento suscrito a instancias de la comunidad internacional para humanizar la guerras.⁸

Originalmente el Convenio de Ginebra solo contenía diez artículos destinados a regular la suerte que corrían los militares heridos durante las campañas. En él, se determinó que el personal perteneciente a los servicios médicos no sería considerado como combatiente y bajo ninguna circunstancia podían ser capturados; de hecho, ya no existiendo peligro de perder a sus médicos, en caso de retirada el mando militar podía disponer que estos se quedaran en el campo de batalla, atendiendo a los heridos, quienes a diferencia de otros tiempos ya no quedarían abandonados a su suerte. Asimismo, fue señalado el respeto que se debía guardar a los heridos y prestar la asistencia tanto a los combatientes amigos como enemigos, según los usos y costumbres.⁹

No obstante, las guerras precedentes mostraron la necesidad de continuar extendiendo el Convenio firmado en 1864 y aumentar la normatividad en esta materia. En el transcurso de la guerra Franco-Prusiana se daría un significativo avance en la regulación de los tratados que más tarde harían parte del Derecho Operacional. Preocupado por la aparición de una bala hueca, llena de pólvora, que explotaba en el cuerpo del individuo al impactar, el zar Alejandro II, convocó en

⁷ J. A. Ayala Amaya, “El Proyecto de Acto Legislativo 192 de 2012: ¿por Qué Investigar En El Marco Del Derecho Internacional Humanitario?”, *Cuadernos de Derecho Penal*, 2012, 68.

⁸ J. Abrisketa, *Derechos Humanos Y Acción Humanitaria* (Bilbao: Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto, 2004), 43–48.

⁹ Comité Internacional de la Cruz Roja, “Convenio de Ginebra Del 22 de Agosto de 1864. Para El Mejoramiento de La Suerte de Militares Heridos En Los Ejércitos En Campaña” (Tomando del Manual del Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, 1994), <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/treaty/treaty-1864-geneva-convention-1.htm>.

San Petersburgo una conferencia en la que se discutieran nuevos medios para mitigar los efectos de la guerra y de las armas que usaban en ella. Como resultado de las discusiones dadas durante dicha reunión, en 1868 fue proclamada la declaración de San Petersburgo, prohibiendo no solamente la bala explosiva sino cualquier proyectil inferior a 400 gramos o que estuviera cargado de material fulminante o inflamable.¹⁰

Pese a los propósitos contenidos en el tratado de San Petersburgo, aún quedaban asuntos sin resolver que requirieron luego de ciertas modificaciones en lo referente al uso de las armas. Se abrió entonces paso a la realización de la la Primera Conferencia Internacional de Paz, celebrada entre el 18 y el 29 de mayo de 1899 en el en el Palais de Bois de la Haya. El tema central de la conferencia era llegar a un acuerdo de desarme, pero en el transcurrir de las discusiones este fue perdiendo fuerza y se comenzaron a inclinar hacia la búsqueda de mecanismos eficaces para limitar el desarrollo y uso de las armas, algo muy diferentes del objetivo inicial. Aunque se logró la prohibición de determinadas prácticas como la utilización de gases venenosos y la balas de punta blanda, así como también el bombardeo a poblaciones indefensas, no se pudo establecer un sistema de arbitraje para la resolución de las controversias entre países.¹¹

Para zanjar los escasos logros obtenidos en la Conferencia de la Haya de 1899, se realizaron tres reuniones más durante los años posteriores: en la primera de ellas, se establecieron las normas para la solución paífica de conflictos internacionales, la siguiente se concentró en realizar una adaptación de la Convención de Ginebra de 1864 a las guerras en el espacio marítimo y la última, tuvo como propósito elaborar un reglamento de las leyes y costumbres de la guerra terrestre. Sin embargo, los eventos ocurridos con ocasión de la Segunda Guerra Mundial (1939.1945), tuvieron graves consecuencias sobre la población civil y los militares puestos fuera de combate, dejando entrever la necesidad de poner en correspondencia el Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos con el carácter cambiante de la guerra. Ello condujo a nuevas reflexiones que dieron lugar a la aprobación de los cuatro Convenios de Ginebra que definieron respectivamente el tratamiento de los heridos y enfermos en campaña; de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar, de los prisioneros de guerra y de las personas civiles.¹²

De esta forma, el Derecho Operacional comenzó a establecerse como un cuerpo normativo para estructurar el uso de los medios y métodos bajo los cuales deberían conducirse las hostilidades y otras misiones militares en tiempos de conflicto, permitiendo estabilizar los enfrentamientos armados dentro de los Estados con el fin de promover la paz. No fue sino muy avanzado el siglo XX, cuando se dio el surgimiento de este disciplina del Derecho Público, tal y como se le conce en la actualidad. El avance tecnológico de las armas utilizadas en el combate, cuyas características de precisión, alcance y velocidad, han hecho que la duración de los enfrentamientos se disminuya, pero a su vez, que causen mayores impactos sobre la población civil. Por lo que fue necesario que quienes estaban inmersos en el conflicto contaran con disposiciones claras para poder actuar con rapidez y acertadamente en cada circunstancia, causando el mínimo de daño posible.¹³

¹⁰ Equipo Nizkor, *¿Terrorismo O Rebelión?* (Bogotá: Corporación Colectivo José Alvear Restrepo, 2001), <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/libros/dih/cap7.html>.

¹¹ C. Eymar, “Primer Centenario de La Conferencia de Paz de La Haya”, *Grupo de Estudios Estratégicos*, de diciembre de 1999, http://www.gees.org/articulos/primer_centenario_de_la_conferencia_de_paz_de_la_haya_262.

¹² Anónimo, “Folleto Informativo. El Derecho Humanitario Internacional Y Los Derechos Humanos”, 2013, 3, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet13sp.pdf>.

¹³ M. Moreno Alvarez, “El Juego de Las Reglas de Enfrentamiento”, *Boletín de Información* 270 (2001): 44.

1.2. Conceptos

Su ejercicio, juega un papel importante para el cambio en la forma de aplicación de las estrategias durante un conflicto armado, en el marco de la globalización y el nuevo orden mundial en el que principalmente se vela por la seguridad de la población civil -mujeres, niños, adultos- y se promueve la lucha por la protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. En consecuencia, es posible considerar que el Derecho Operacional es una herramienta fundamental para la Comunidad Internacional, pues ofrece la oportunidad a los comandantes de las Fuerzas Armadas de planear sus misiones y estrategias militares y determinar de antemano si la conducta de sus operaciones se rige por lo señalado en el *corpus* legal.

De esto último se entiende por qué uno de los aspectos principales que otorga mayor prevalencia al Derecho Operacional, es el relacionado con las Reglas de Enfrentamiento, pues en ellas radica esencialmente la razón de ser de esta incipiente rama del Derecho Internacional Público. Las Reglas de Enfrentamiento (*Rules of Engagement* en su terminología inglesa ROE) son “un mecanismo básico para que los mandos superiores decidan cuándo se debe desplegar una fuerza militar y cuánta fuerza se puede emplear”.¹⁴ En suma, estas corresponden a las determinantes que establecen los parámetros y grados del uso de la fuerza a emplearse, dependiendo del tipo de hostigamiento y de la situación política y social que evidencie cada país, eso sí, sin dejar de aplicar el Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, el cual se encargará de evaluar y juzgar cada acción en cualquier proceso violento de los países.¹⁵

Las Reglas de Enfrentamiento varían según las Fuerzas Armadas en cada país, la especificidad de su conflicto y la circunstancia con las que se haya tenido que enfrentar en dichas problemáticas. Habría que decirse también que su límite mínimo es el derecho a la defensa propia, pues es imposible ponerle límites a este derecho. La protección y el derecho a defenderse y salvaguardar la integridad física es la base de los seres humanos, a su vez se reconoce que “el límite máximo para las Reglas de Enfrentamiento es el Derecho Internacional, incluido el derecho de los conflictos armados, puesto que en las Reglas de Enfrentamiento no se puede permitir lo que en el derecho se prohíbe”.¹⁶ Según el Manual de San Remo, las Reglas de Enfrentamiento son “emitidas por autoridades competentes y contribuyen en el delineamiento de las circunstancias y limitaciones dentro de las cuales las Fuerzas Armadas pueden emplearse, a fin de alcanzar sus objetivos”.¹⁷ Aparecen en una variedad de formas en las doctrinas militares nacionales, incluyendo

¹⁴ E. Ricci Burgos, “El Rol Del Asesor Jurídico En Una Operación de Paz. El Caso de Minustah”, *Revismar* 2 (2009): 133.

¹⁵ J. A. Fernández-Tresguerres, “Reglas de Enfrentamiento (ROE)”, in *El Derecho Penal Entre La Guerra Y La Pazi* (Castilla la Mancha: Universidad de Castilla La Mancha, 2009), 217, <http://www.defensesociale.org/warandpiece/15.pdf>.

¹⁶ Premios de Defensa, “Las Reglas de Enfrentamiento (ROE) Como Paradigma Del Estado de Derecho En Operaciones Militares”, 2012, 13–14,

http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/actividades/fichero/2012_PreDefQuerolyLombardero_Las_ROExs.pdf.

¹⁷ Instituto Internacional de Derecho Humanitario, “Manual de SanRemo Sobre Reglas de Enfrentamiento” (Instituto Internacional de Derecho Humanitario, 2009), 1,

<http://www.iihl.org/Media/Default/PDF/Publications/RoE/ROE%20HANDBOOK%20SPANISH%2016%2005%202011PRINT%20OFF.pdf>.

la ejecución de órdenes, el despliegue de órdenes, los planes operacionales o las directivas vigentes”¹⁸.

Sin importar cuál sea su forma, las Reglas de Enfrentamiento “brindan autorización o límites, entre otras cosas sobre el uso de la fuerza, el posicionamiento y postura de las Fuerzas, y el empleo de ciertas capacidades específicas”.¹⁹ En consecuencia, deben contar con parámetros internacionales tales como los convenios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario que buscan que en todas las operaciones bélicas presentadas en el mundo el uso de la fuerza sea mínimo, que ningún enfrentamiento atente contra la seguridad e integridad de otro ser humano. Es imperativo añadir que cada país debe contar con unas normas internas que se adapten al contexto y desarrollo de esa nación frente situaciones bélicas que desestabilicen la seguridad del Estado.²⁰

1.3. Aspectos reguladores

El Derecho de las Operaciones contempla una serie de normas relacionadas con el uso legal de la fuerza, las cuales son reconocidas entre los diferentes Estados y tienen su fundamento tanto en el Derecho Internacional Consuetudinario como en los tratados suscritos y aplicados por la comunidad internacional. Entre ellas se pueden mencionar las leyes de guerra, que están dirigidas a regular la conducción de hostilidades y son parte fundamental del Derecho Internacional Humanitario. Generalmente son conocidas como leyes del Conflicto Armado y se encuentran plasmadas en los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales, en los cuales se contemplan temas como la protección de combatientes y no combatientes durante la guerra, la salvaguarda de los derechos de los hombres, mujeres, o niños que están bajo el poder de las tropas enemigas, con el fin de facilitar la restauración del orden y la paz.

El Derecho Internacional Humanitario también connota una serie de principios que representan el mínimo nivel de humanidad que la totalidad de los Estados deben tener en cuenta en todo tiempo – paz o guerra - la totalidad de los Estados de la Comunidad Internacional y sirven para la interpretación de los conflictos armados. De estos principios, existen dos que son fundamentales: distinción y proporcionalidad. El primero, se refiere al derecho que tienen los combatientes a participar directamente en las hostilidades, lo que significa que “tienen permitido

¹⁸ Las ROE “poseen tres columnas básicas: los requerimientos operacionales, los políticos y los jurídicos. Los primeros establecen limitaciones concretas al ejercicio del mando, puesto que determinan cómo, dónde, cuánto, cuándo y contra quién debe ser empleada la fuerza. Esto significa que catalogan una gama de acciones que van más allá del mero empleo de la fuerza, y que se agrupan por actividades, combinando medidas permisivas y prohibitivas, más o menos violentas, en relación con una escala de incremento de la fuerza, desde las meras amenazas a las acciones de combate”.

J. Roach, “Rules of Engagement”, *Naval War College Review* 4 (1983): 479–89.

Ahora bien, “los requerimientos políticos y jurídicos determinan la responsabilidad por el uso de las fuerza. Son una de las más importantes herramientas de control civil sobre el poder militar en una democracia: adquieren su máximo sentido en el marco de un Estado de Derecho, en el cual el poder militar está sujeto al civil mediante el sometimiento a la ley, de tal manera que solamente corresponde a los militares desplegados en campaña cumplir las órdenes que les dicta su gobierno, respecto a la situación concreta, pero no tomar decisiones políticas por sí mismos”.

B. Berkowitz, “Rules of Engagement for U.N. Peacekeeping Forces in Bosnia”, *Orbis* 38 (2002): 635–36.

¹⁹ Instituto Internacional de Derecho Humanitario, “Manual de SanRemo Sobre Reglas de Enfrentamiento”, 1.

²⁰ Moreno Álvarez, “El Juego de Las Reglas de Enfrentamiento”, 44–45.

cometer actos de guerra lícitos destinados a lograr un objetivo militar de la manera más efectiva posible, toda vez que dichos actos sean dirigidos contra combatientes del enemigo y objetivos militares”, evitando daños innecesarios y excesivos a las personas civiles. Mientras que el segundo, establece que “las partes deberán evitar incidentalmente muertos o heridos entre la población civil o daños a bienes de carácter civil que sean excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista”.²¹

En la búsqueda de cumplir los fines previstos, para la disciplina del Derecho Operacional también son importantes las normas que establecen claramente los límites al uso de la fuerza, sobre todo aquellos que se comprenden dentro de lo que se denomina blanco legítimo y objetivos militares permitidos. Los principios con base en los cuales debe aplicarse la ley determinan la legitimación del uso de la fuerza y así mismo establecen el marco de legalidad bajo el cual deben actuar los miembros de la Fuerza Pública, claro está, protegiendo siempre la población civil y velando por el respeto a los Derechos Humanos. Para este análisis es importante aclarar que el uso de la fuerza se apoya en las dos bases de la Ley de la Guerra contenidas en la Carta de las Naciones Unidas en su Artículo 51 relacionada con la legítima defensa individual o colectiva:

Ninguna disposición de esta carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las naciones unidas, hasta tanto que el consejo de seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al consejo de seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del consejo conforme a la presente carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.²²

Por otra parte, el Derecho de Operaciones incluye los Derechos Humanos, definidos como aquellos derechos “inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles”.²³ Como tales, representan un aspecto importante que debe ser tenido en cuenta por los comandantes, los soldados y todo el personal de Fuerzas Armadas en general, pues tal como lo sugiere el Derecho Internacional Humanitario, durante los conflictos armados debe respetarse la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proscribiendo conductas tales como el genocidio, la esclavitud, los asesinatos, las desapariciones, las torturas, despojar arbitrariamente de la libertad, y otros tratos crueles contra la población civil, además de prohibir todo tipo de violencia contra hombres, mujeres y niños, la discriminación racial y flagrantes violaciones a los Derechos Humanos internacionalmente reconocidos.

²¹ Comité Internacional de la Cruz Roja, “Protección de La Población Civil”, *Revista Del Comité Internacional de La Cruz Roja*, 2010, <https://www.icrc.org/spa/what-we-do/protecting-civilians/overview-protection-civilian-population.htm>.

²² L. F. Álvarez Londoño, *Historia Del Derecho Internacional Público. Colección Estudios de Derecho Internacional*, 3 (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2000), 227.

²³ Organización de las Naciones Unidas, “¿Qué Son Los Derechos Humanos?” (Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, s.f.), párr. 1, <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>.

Dentro de los aspectos reguladores también es necesario aludir a las leyes penales, las cuales contemplan todas las medidas expedidas por el Gobierno de un Estado en relación a la Justicia Militar, la aplicación de la ley al personal que la infringe tanto en conductas de menor gravedad (disciplinario y separaciones administrativas) como de mayor entidad que ameritan la realización de Corte Marcial tanto en tiempo de paz como de guerra, mostrando en este último caso la clase de conductas y la magnitud del castigo para las ofensas que se pueden presentar en los casos de confrontación bélica. De lo dicho hasta aquí, es notorio que la disciplina jurídica del Derecho Operacional es para los militares un aspecto fundamental en este tipo de reflexiones, toda vez que se constituye en el eje articulador entre el comportamiento, la responsabilidad y la ética del componente humano de las Fuerzas Militares. En otras palabras, esta rama del Derecho determina los cánones bajo los cuales los miembros de las Fuerzas Armadas deben decidir, planear, preparar, ejecutar y evaluar las acciones militares que les son asignadas en cada uno de sus teatros de operaciones.

2. El ejercicio operacional las exigencias globales de la convivencia pacífica

2.1. Principios ontológicos

En las fuentes de derecho aplicables al uso de la fuerza, las concepciones jurídicas han estado enmarcadas por tres directrices que en conjunto definen la naturaleza y alcance del Derecho Operacional que en su orden fueron cimentadas sobre la base de una lógica rectora: el deber de protección de las Fuerzas Armadas, el monopolio del uso de la fuerza y el mantenimiento de las condiciones de seguridad mediante el desarrollo de operaciones militares. A su vez, estas directrices están regidas por una serie de principios sin los cuales cualquier reflexión sobre el uso de la fuerza y su impacto en el ámbito de los Derechos Humanos, quedaría sin sentido.

Como primer precepto se halla la transparencia. Dado el carácter del poder unidimensional y el escenario de confrontación que se observa en diferentes latitudes del mundo, es preciso que el manejo que las Fuerzas Armadas le dan a las operaciones se desarrolle en forma transparente y acorde con lo reglamentado en cuanto a la preservación de Derechos Humanos se refiere²⁴. No obstante, hay un límite que pese a no transgredirse en el momento mismo de la confrontación, pone en tela de juicio la acción misma cuando el garante del Estado en la defensa territorial, actúa en circunstancias que las reglas mismas se quedan breves en contemplar: “(...) forzoso es reconocer que las reglas relativas al uso de la fuerza, aunque están formalmente vigentes, son de difícil aplicación, que rigen una materia refractaria a la reglamentación jurídica, que con uno u otro pretexto son frecuentemente infringidas en la práctica”.²⁵

²⁴ “Dado que el derecho internacional humanitario es esencialmente un conjunto normativo aplicable a los conflictos armados, es necesario que exista una situación de conflicto armado para poder activar su aplicabilidad de manera concomitante con el derecho internacional de los derechos humanos. Ahora bien, cabe señalar que varias obligaciones internacionales en materia de derecho internacional humanitario exigen que se adopten medidas antes de que se inicie un conflicto o después de que este termine”.

Organización de las Naciones Unidas, “Protección Jurídica Internacional de Los Derechos Durante Los Conflictos Armados” (Organización de las Naciones Unidas, 2011), 36–37.

²⁵ F. Novak, *Derecho Internacional Humanitario* (Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú, Instituto de Estudios Internacionales, 2003), 43.

Sin embargo, es en la transparencia de las acciones donde la judicialización puede atravesar el principio mismo de la transparencia, sobre todo cuando este no queda claro en razón al límite de lo que está permitido o no según las circunstancias al momento de enfrentar al enemigo y hacer uso de la fuerza lo que puede entrañar ambigüedad.²⁶ La transparencia en la aplicación y uso de la fuerza asociada a los estándares de observancia de los Derechos Humanos; es una norma de conducta que pese a ser validada en el teatro de operaciones, suele judicializarse dada la eventualidad y el contexto en que se desarrolle la confrontación y el desconocimiento de su naturaleza.

El siguiente principio a tener en cuenta es la legalidad, entendida como la sujeción a la ley para evitar desborde de poder, extralimitación del uso de la fuerza y arbitrariedad del accionar militar. Es un principio que regula la observancia de la normatividad en el teatro de operaciones. De igual modo se encuentra el principio de necesidad, cuya razón de ser está en la función que detentan las Fuerzas Armadas de contribuir a preservar la soberanía de un Estado, al que le asiste el derecho de ejercer su validez constitucional para la convivencia social²⁷. Hay que advertir, que en aras de mantener el orden democrático y social establecido, la vigilancia de actuar conforme a las normas que observen el respeto por los Derechos Humanos se torna primordial para evitar excesos, desmanes y desviaciones en el momento de intervenir por lo cual se requiere utilidad de las operaciones mismas.

Finalmente, tenemos los principios de proporcionalidad y lesividad mínima. El primero reposa en el criterio con que se determinan las intervenciones en el teatro de operaciones y está fundamentado en los caracteres o subprincipios de idoneidad, necesidad y ponderación.²⁸ El segundo, corresponde a la máxima según la cual no hay tipicidad sin lesión u ofensa a un bien jurídico, que puede consistir en una lesión en sentido estricto o en un peligro, erigiéndose en un planteamiento aristotélico que no permite una acción perturbadora o disciplinar y de castigo en tanto no se agredan los derechos de los terceros –en este caso de la acción militar, a la población civil- para no contravenir el orden público.

Vista en su conjunto, la plataforma ontológica de la intervención para la defensa de la legitimidad, soberanía y seguridad de un Estado Social de Derecho en lo que tiene que ver con la acción militar, se puede decir que la observancia de los Derechos Humanos está sujeta a una intervención adecuada bajo los preceptos constitucionales de la convivencia y el equilibrio pacífico, y a esto sin preámbulo le soporta la legitimidad con que dichos principios se activan sobre la base de una relación fáctica en aras del derecho fundamental del ser humano a que en su patria

²⁶ F. Niemann Figari, “Las Reglas de Enfrentamiento Y El Papel Del Abogado Militar. Una Perspectiva Operacional”, *Revista Marina*, 2001, 104.

²⁷ “De acuerdo con el principio de necesidad militar, toda actividad de combate debe justificarse por motivos militares y por lo tanto están prohibidas las acciones que no sean militarmente necesarias. En este sentido, el principio de necesidad militar está integrado por los siguientes elementos relacionados con el uso de la fuerza: los medios para lograr la victoria no son ilimitados; el uso de la fuerza puede y debe ser controlado; la necesidad militar no permite el uso de la fuerza si este va en contra de lo dispuesto por el DIH; el uso de la fuerza de acuerdo con las reglas del DIH es legítimo si es necesario para lograr, lo más rápido posible, la completa o parcial sumisión del enemigo; el uso de la fuerza que no sea necesario será ilegal, si existen asesinatos crueles o destrucción innecesaria”.

K. Chaib de Mares, “Principios Del Derecho Internacional Humanitario”, *Observatorio de D.I.H. SV. Francisco Aldemar Franco Zamora*, s.f., 2, http://www.observatoriodih.org/_pdf/principios_dih.pdf.

²⁸ J. Guisández Gómez, *El Principio de La Proporcionalidad Y de Los Daños Colaterales Desde Un Punto de Vista Práctico* (Madrid: Cruz Roja, 2011), 6–9.

encuentre las máximas condiciones de libertad y bienestar. Desde estos derroteros es posible que la necesidad de una intervención haya pasado por un examen más riguroso en que las intervenciones se ciñan exclusivamente al deber ser de la protección del Estado y la defensa de su población ante las amenazas propias de un conflicto armado.

2.2. La legitimidad Operacional

En la comandancia militar, la legitimidad desde el ejercicio público se está transformando hacia una validez cada vez más estudiada donde las intervenciones están dosificadas, planeadas y sujetas a un análisis serio en el que los Derechos Humanos adquieren prevalencia. Ante la posibilidad de que los miembros de las Fuerzas Armadas sean judicializados después de participar en una determinada operación, poniendo en tela de juicio no solo los límites del Estado sino de las actuaciones de quienes legítimamente lo representan, el estamento militar ha dado un viraje en cuanto a juicio crítico y operativo se refiere sobre el uso de la fuerza a la luz de lo que también en la comunidad internacional se rige como permitido y lo que se contempla como arbitrario.²⁹

Si echamos un vistazo en el contexto político, el uso de la fuerza para minimizar las hostilidades provenientes de los enemigos de un Estado, contraviene muchas veces lo estipulado en el derecho de la guerra por lo que es menester que las disposiciones del Derecho Operacional se ciñan hoy a una claridad máxima de lo permitido y lo no permitido; de lo reprobado y lo no reprobado, de lo justo y lo injusto y para esto, sólo el rigor ontológico es el asidero sustancial de su vigencia, aplicabilidad y alcance³⁰. De hecho y hay que decirlo, la realidad política no puede subestimar el principio y la visión ética que asiste al actuar de los militares porque desde la academia la interpretación de los teatros de operaciones es una, pero en el desarrollo real son las situaciones las que hacen madurar la estandarización de las reglas y brindar contundencia al Derecho Operacional.

Tras esta situación, el accionar debe estar sustentado en un diseño de la estrategia y la táctica juiciosamente concebidos en respaldo abierto a los Derechos Humanos, para que en esa medida el uso de la fuerza no sea una tarea arbitraria y sujeta a un procedimiento formal sino a un acto de supervivencia del valor supremo de la seguridad y la defensa ante una amenaza real al Estado-Nación. Todo esto significa que el control territorial no debe poner de pretexto el uso de la fuerza por cuanto el observador natural que es la comunidad internacional, políticamente hablando, tendrá los elementos necesarios para disentir de ciertas acciones. Ello no significa de ningún modo que el Estado una vez perpetrada una incursión armada ceda ante los violentos sino que en razón

²⁹ A. Ramos Garbiras and J.J. Cárdenas Morán, *Terrorismo, Globalización Y Estados Nación* (Cali: Universidad Libre de Colombia, 2007), 24.

³⁰ “La fuerza pública, en un Estado moderno, refleja la institucionalización de un monopolio cuyo titular es el Estado mismo. Su razón de ser radica en la necesidad de impedir las violencias privadas que, ejercidas sin control, pueden vulnerar los derechos fundamentales de los ciudadanos y producir un estado de guerra permanente... La aplicación de la fuerza física para lograr la obediencia de los renuentes, como acto de poder que es y por su particular importancia y exclusividad, debe estar sometida a limitaciones y sólo será justificable en la medida en que cumpla los fines para los cuales está concebida”.

J. Palau, “El Rol de Las Fuerzas Armadas En La Continuidad de Los Regímenes Democráticos Y En La Vigencia Del Respeto a Los Derechos Humanos”, *Colombia Internacional*, 1993, 30.

de someterlos siga justamente la observancia de los Derechos Humanos sin detrimento de la población a la que defiende.³¹

Esta es la motivación por la cual la legitimidad de las instituciones debe propender por robustecer la acción militar y fundamentarse en principios del Derecho Operacional, donde el uso de la fuerza se adscriba al respeto por la vida en lo operacional y lo táctico, desde una visión en la cual la norma para la convivencia supere la amenaza. Aparte de esto, las Reglas de Enfrentamiento ante el concepto de la legitimidad en la planeación de las operaciones, siguen una dinámica propia que muy pocas veces logra entenderse en totalidad sea porque la pesquisa –por llamarlo de algún modo- de estrategias a seguir rompen aparentemente la cadena de responsabilidad y ni el premio o el castigo constituyen un eje sobre el cual actuar sino el fin último del deber ser.

Es menester igualmente conocer que el uso de la fuerza plantea que tanto en lo político, lo estratégico, lo operacional y lo táctico, la razón de las operaciones se ejecuta desde las consideraciones en que la ley misma reafirma la defensa de la seguridad, que para este caso se refiere al nivel operacional que tanto las distintas Unidades que componen las Fuerzas Armadas como en los medios de que disponen, se toman en cuenta a fin de no caer en actos desmedidos y sin sentido de pertinencia. No obstante, el impacto del accionar en un ámbito de paz compete a lo estratégico y sobre este orden mantiene la responsabilidad en medio del conflicto en tanto que al adelantarse a la lógica criminal, la normativa pone de antemano los vectores sobre los cuales arraigar la reglamentación y observar los Derechos Humanos en medio de la confrontación. Cuando el impacto del accionar no es superior al fin último de salvaguardar la seguridad, fácilmente se transgreden los límites y desde lo político puede incurrirse en crímenes de lesa humanidad.

2.3. Responsabilidad de mando

La responsabilidad de mando esta relacionada con la responsabilidad que tiene el superior militar por el actuar de quienes están bajo su mando, impidiendo que estos caigan en conductas viltoriosas de la normatividad internacional humanitaria. Esto indica, que el superior o comandante de una unidad es responsable del control y supervisión de sus subordinados, impidiendo que estos cometan delitos; en otras palabras, el superior es responsable tanto de sus propios actos en el Teatro de Guerra como de las conductas de otros. Según Ambos: “el concepto parece crear, por una parte una responsabilidad directa por la ausencia de supervisión, y por otra, una responsabilidad indirecta por las conductas delictivas de otros”.³²

La primera vez que se utilizó la noción de responsabilidad de mando fue durante el juicio que se causó contra el General Tomoyuki Yamashita, del ejército Japonés por la masacre de Manila. Yamashita asumió el mando de las tropas japonesas que habían sido transferidas a Filipinas, al punto de Baguio, un lugar a 200 kilómetros de Manila, donde se enfrentaron a las tropas norteamericanas. Hasta allí, todo parecía corresponder con el desarrollo propio de la guerra, empero durante los enfrentamientos las tropas japonesas torturaron y asesinaron alrededor de

³¹ C. M. García-Guiu López, “La Ética En La Organización Militar Y En Operaciones. Documento de Opinión”, *Real Instituto Alcano*, 2013, 12, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO29-2013_EicaOrganizacionMilitarDefensa_C.Garcia_Guiu.pdf.

³² K. Ambos, “La Responsabilidad Del Superior En El Dereco Penal Internacional”, *ADPC*, no. LII (1999): 527.

700.000 civiles, desconociendo cualquier norma humanitaria internacional vigente en aquel momento³³. Yamashita fue puesto a órdenes de una comisión militar de los Estados Unidos por ser juzgado, el cual le formuló cargos por crímenes de guerra: “Ignorar y omitir ilegalmente realizar su deber como comandante de controlar las operaciones de miembros de su comando, permitiéndoles cometer atrocidades brutales y otros altos crímenes contra el pueblo de los Estados Unidos y de sus aliados y dependencias, particularmente, las Filipinas”³⁴.

Después del caso Yamashita, los tribunales internacionales aceptaron claramente que un conocimiento real de los comandantes acerca de las acciones ilegales es suficiente para imponer la responsabilidad penal individual. Sobre este mismo tema, durante el caso conocido como “Alto Mando”, el Tribunal Militar de los Estados Unidos determinó que para que un comandante fuera penalmente responsable por los actos de sus subordinados debía existir un abandono personal, que sólo podía ocurrir cuando el acto era directamente atribuible a él o donde la falta de supervisión adecuada a sus subordinados constituyera una negligencia criminal de su parte, basada en una libertina indiferencia inmoral de las acciones de sus subordinados por valor de aquiescencia.³⁵ De igual modo, en el caso “Austral” o “Juicio de Rehenes”, el Tribunal Militar de EE.UU. pareció limitar las situaciones en las que un comandante tiene el deber de conocer los casos en que ya ha tenido alguna información acerca de las acciones ilegales de los subordinados.

No cabe duda que los hechos ocurridos durante la Segunda Guerra Mundial, ayudaron a incrementar los parámetros de la responsabilidad de mando, que impone la responsabilidad de los comandantes por su incapacidad para prevenir la comisión de delitos por parte de sus subordinados. El primer tratado internacional integral en codificar la doctrina de la responsabilidad de mando fue el Protocolo Adicional I de 1977 a los Convenios de Ginebra de 1949, que en sus Artículos 86 y 87 señala:

Artículo 86. El hecho de que la infracción de los Convenios o del presente Protocolo haya sido cometida por un subordinado no exime a sus superiores de responsabilidad, si éstos sabían o poseían información que les permitiera concluir, en las circunstancias del momento, que era

³³ “La Masacre de Manila fue uno de los mayores crímenes – junto a la Matanza de Nankín (China), en 1937 – cometidos por el ejército imperial japonés. Las víctimas fueron más de 100,000 filipinos, quienes perecieron en el transcurso de la Batalla de Manila (Filipinas), entre el 03 de febrero al 03 de marzo de 1945, casi al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Por tales hechos, el jefe a cargo del ejército nipón en Manila, el general Tomoyuki Yamashita, fue juzgado por un tribunal militar estadounidense y condenado a muerte. Yamashita fue ahorcado el 23 de febrero de 1946. Fue a partir de aquel juicio militar (‘United States of America vs. Yamashita’, 1945), que surgió el ‘Estándar Yamashita’ (‘Yamashita Standard’), también conocido como la ‘Responsabilidad de mando’ (‘Command responsibility’), la ‘Responsabilidad por omisión del jefe militar y del superior civil’ o la ‘Omisión del superior civil’. El Estándar Yamashita es una forma de autoría criminal que se aplica en el Derecho Penal Internacional. Se trata de una forma omisiva, según la cual el agente, dada su posición de mando, conoce los hechos delictivos cometidos por sus subordinados; debiendo emplear medidas preventivas a la comisión del delito o imponerles algún castigo. Y en caso que sea difícil aplicar las medidas preventivas y punitivas, el autor deberá poner el asunto en conocimiento de la autoridad competente”.

J. Torres Márquez, “El Estándar Yamashita O La Responsabilidad Por Omisión de La Autoridad”, de abril de 2015, párr. 2–7, <http://enfoquederecho.com/el-estandar-yamashita-o-la-responsabilidad-por-omision-de-la-autoridad/>.

³⁴ J.A. Winter Etcheberry, *La Responsabilidad Por El Mando En El Derecho Penal Internacional. Memoria de Prueba Para Optar Al Grado de Licenciado En Ciencias Jurídicas Y Sociales* (Santiago de Chile: Universidad de Chile, 2009), 27, http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2009/de-winter_j/pdfAmont/de-winter_j.pdf.

³⁵ Organización de las Naciones Unidas, *Examen Histórico de La Evolución En Materia de Agresión* (Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, 2003), 98–108.

cometiendo o se proponían cometer tal infracción y si no tomaron todas las medidas factibles que estuvieran a su alcance para prevenir o reprimir esa infracción.

Artículo 87. Las Altas Partes contratantes se prestarán la mayor asistencia posible en lo que respecta a todo proceso penal relativo a las infracciones graves de los Convenios o del presente Protocolo.³⁶

Para todos los oficiales de las Fuerzas Armadas y en especial los altos mandos de las mismas, el conocimiento y la estipulación de las reglamentaciones del uso de la fuerza es de vital importancia pues en ellas están plasmados los alcances y limitaciones que se deben tener en cuenta frente al proceder en enfrentamientos o situaciones hostiles que puedan presentarse. A su vez debe ser clara la identificación del oponente, pues esto permite conocer los mecanismos frente al uso de la fuerza según sea el modus operandi del otro en las hostilidades y enfrentamientos. Cabe resaltar que las amenazas son tanto internacionales como nacionales por lo cual los Convenios han establecido qué normativas regulan y especifican cada uno de los casos.

A nivel internacional los Convenios de La Haya son los principales reguladores del uso de la fuerza y del modo en cómo se debe materializar. Estos convenios se crean como necesidad de responder frente a conflictos donde el límite en el uso de la fuerza ha sido nulo; donde no se evidenciaba ninguna regulación por la prácticas bélicas; donde después de su finalización se denotó que la violación de derechos humanos alcanzó niveles lógicamente impensables, marcando no solo a una generación y un país sino a todo un continente y hasta el momento a todas las generaciones que han nacido. Es por ello que los Convenios de La Haya son la principal fuente de normatividad para el Derecho Internacional Humanitario.

3. Observancia del derecho operacional

3.1. Errores y correctivos

En aquellos casos donde se presentan violaciones a los Derechos Humanos de la población que se halla en medio de las confrontaciones bélicas, el accionar de las Fuerzas Armadas debe dimensionar que la ventaja estratégica del enemigo se apoya en estos tropiezos. De ahí que la prevención y previsión de situaciones de alto riesgo requiere adoptar una estrategia distinta que en el campo operacional se traduce exclusivamente en el respeto y la observancia de los Derechos Humanos más su legitimidad. Con miras a no comprometer la decisión estratégica de entrar en combate y librar una guerra, se explica que el Comandante Operacional debe entrar a considerar la validez del accionar moral que es el sostén de la confianza y la credibilidad. Este ejercicio debe estar acompañado de conductas tácticas en los procesos, la formación e instrucción, la observancia y mantenimiento de un control efectivo, la fluidez del monitoreo, la conducción soportada en el fortalecimiento de valores como el arrojo que obnubila el exceso.³⁷

De otro lado, cuando se incurre en errores tácticos, estratégicos y operacionales, es el marco legal el que debe asistir al momento de resarcir las inconsistencias de recurrir a la fuerza sin

³⁶ Comité Internacional de la Cruz Roja, “Protocolo I Adicional a Los Convenios de Ginebra de 1949 Relativo a La Protección de Las Víctimas de Los Conflictos Armados Internacionales” (Comité Internacional de la Cruz Roja, 1977), <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/protocolo-i.htm#25>.

³⁷ D. Muñoz Rojas and J. Fresard, *El Origen Del Comportamiento En La Guerra. Comprender Y Prevenir Las Violaciones Del DIH* (Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, 2004), 8.

observancia del respeto a la vida. Como se sabe, el marco de los Derechos Humanos, conocido como “derecho de máximos”, es la norma que exige de los gobiernos y sus funcionarios los mayores niveles de cuidado y protección con relación a los ciudadanos a quienes está llamado a proteger.³⁸ Es bueno aclarar, que los errores no se resarcan en tanto la doctrina emanada de la experiencia de las operaciones no imprima una normatividad de tipo estructural que sopese el equilibrio y el respeto a la vida en el teatro de operaciones. Esto para evitar a *posteriori* ser judicializados por delitos en que se pueda haber incurrido so pena de la violación al ideal de la defensa.

Cuando el “derecho de mínimo”, es decir, el Derecho de los Derechos Humanos que admite el uso de la fuerza en orden a restringir al máximo lesiones y perjuicios graves a las vidas que en medio de un enfrentamiento corren riesgo de ser objetivos militares, opera en concordancia con lo jurídicamente establecido, puede estar ampliando el espectro de la legitimidad que el Derecho Operacional contempla para blindar a las Fuerzas Armadas en su accionar y a la vez velar porque el rigor del respeto a los Derechos Humanos sea el principio y el fin último del deber constitucional una vez tenga que aplicarse en el teatro de operaciones.

Contrario a lo que muchos creen, el uso de la fuerza ofrece críticas y enjuiciamientos que ameritan que la realidad supere el debate y con hechos se demuestre que el Derecho Operacional sí es válido en tanto el respeto a la vida en medio de la confrontación es posible, si el discurrir de los límites al uso de la fuerza se ajusta y se aplica con claridad. Como el tropiezo reside en su aplicación dada las nuevas amenazas, es preciso anticipar el efecto del uso de la fuerza a la luz de la esfera jurídica a fin de prevenir errores que la misma institución castrense está dispuesta a enmendar en bien de su credibilidad y empoderamiento.³⁹ En virtud de ello se antepone la planeación de operaciones para impedir perjuicios sobre la vida, especialmente cuando civiles y comunidades enteras se convierten en el centro de gravedad de los grupos que operan al margen del orden del Estado.

En los correctivos vale tomar en cuenta las conductas coherentes y las acciones imparciales por parte del personal militar, de modo que la fidelización de la población actúe sobre la variable de la credibilidad. En ese sentido, la iniciativa estratégica se logra con presencia, acompañamiento y transparencia pues hoy se sabe, por la experiencia operacional adquirida, que el uso de la fuerza no ha de ser la primera elección sino ojalá la última para “no nutrir el propósito de las organizaciones criminales que persiguen la deslegitimación del Estado y la anulación de la democracia. Es obvio que esta no es una estrategia nueva de aquellos que actúan en la ilegalidad, por lo tanto resulta clave entender que los errores en el enfrentamiento a los grupos armados ilegales y criminales pueden terminar engrosando el número de sus integrantes, legitimando el gobierno, la Fuerza Pública e incrementando las investigaciones penales y disciplinarias en contra de los funcionarios involucrados en irregularidades”.⁴⁰

³⁸ J. Gómez Ramírez, “Desafíos Del Siglo XXI: La Utilización de Las Fuerzas Militares En Un Ambiente Criminal Y No de Guerra”, in *Memorias Seminario Internacional de Derechos Humanos Y Derecho Internacional de Conflictos Armados* (Bogotá: Escuela Superior de Guerra, 2013), 61.

³⁹ C. James Amado and R. Prieto-Sanjuán, “Violaciones Al Derecho Internacional Humanitari: Prevenir, Antes Que Sancionar”, *Universitas* 124 (2012): 126.

⁴⁰ Gómez Ramírez, “Desafíos Del Siglo XXI: La Utilización de Las Fuerzas Militares En Un Ambiente Criminal Y No de Guerra”, 61.

En el manejo de la crisis, la comunidad internacional tiene como garantes organizaciones que lideran operaciones cuando las amenazas llegan a extremos internos que hacen imposible sostener dichas situaciones. Es así como el Derecho Operacional ha alcanzado un cúmulo de enseñanzas y maduración que luego cada país va adaptando, dirimiendo y desarrollando según sus propias circunstancias y condiciones. Pese a esto, la comunidad internacional como garante en su visión multidimensional intenta vigilar y contener el desborde de los conflictos. Es así como la ONU, la OTAN y la Unión Europea han sellado un marco legal, jurídico y organizacional encaminado a resolución de crisis diversas. En este cometido, las operaciones militares o civiles se examinan y discuten según la necesidad que el país requiere pero en su papel de garante, la búsqueda de fórmulas presenta tropiezos que ineludiblemente impactan a la población pero que ven en el instrumento de la mediación un camino viable para evitar al máximo la fuerza pues como mecanismo atiende al diálogo que si bien no resulta siempre operante, esboza aprendizajes a futuro.

Se sabe que el estamento militar trabaja por no estar en entredicho en el desarrollo de las operaciones pero igual precisa de cada gobierno poner claridad en las reglas. De manera que el comandante de la fuerza que instruya a sus comandantes de batallones, ha de encarar con antelación los efectos de la protección en cada circunstancia y reducir al máximo los riesgos y el impacto a la población civil para blindarse de posibles judicializaciones pero por sobre todo, incrementar su capacidad de aplicación en cuanto a la pedagogía de los Derechos Humanos. Es así como en la toma de decisiones, la maniobra táctica recae sobre el Comandante a fin de que las reglas se ciñan a un orden militar y se evite judicialización por cuanto en la observancia de los Derechos Humanos la responsabilidad es vector primordial del legado universal.

3.2. Recomendaciones a los comandantes

Durante su actuación en el Teatro de Guerra, el Comandante deberá tener en cuenta los marcos jurídicos internacionales y nacionales en su proceder tales como el Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos. En lo que respecta al Derecho Internacional, ha de cuidar durante la intensidad del conflicto factores como la frecuencia del hostigamiento y el armamento empleado, así como las infracciones que se llegaren a cometer contra los derechos humanos en contra de la población civil, con el fin de determinar su accionar teniendo como prioridad la protección de los civiles, logrando el máximo de capturas y el mínimo de bajas en el oponente.

Lo anterior significa, que para cada operación militar que se vaya a llevar a cabo, el comandante debe estar total y absolutamente preparado y su accionar debe depender de la información suministrada por los entes de inteligencia respecto al enemigo, modus operandi del mismo y la ubicación geográfica específica del territorio donde tendrá lugar tal operación. Asimismo, contar con la plena asesoría de la plana mayor, esto para operaciones planeadas, mientras que para operaciones en las que el hostigamiento o el ataque bélico sea inmediato el comandante tendrá que asumir las riendas y estimar el uso de la fuerza acorde al ataque que se esté presentando. Para todo tipo de ataque, el comandante estimará en el uso de la fuerza solo la estrictamente necesaria que le permita la ventaja militar frente al oponente, obteniendo el mínimo de bajas, la protección de la población civil y las garantías de los capturados.

Es imperante recordar que el comandante es y será el responsable del accionar de cada uno de los hombres que tenga a su cargo, obligándose a prestar especial atención, información y preparación al personal que esté bajo su mando, ofreciéndoles mayor claridad en los procedimientos de sus acciones además de enfrentar cualquier eventualidad que retrase o dificulte

la operación a realizar. También, será indispensable identificar plenamente al adversario para evitar problemas futuros de violaciones de Derechos Humanos, evitar en lo posible que en su proceder pueda afectar estructuras físicas pertenecientes a bienes civiles, y cerciorarse de buscar una ventaja militar que afecte estructuras físicas del oponente para que desestabilice la seguridad que en el momento tengan.

Los comandantes y en general todos los altos mandos de cada una de las fuerzas procurarán tener claro en sus concepciones militares y accionar bélico que existen normas y estipulaciones internacionales propias de cada país que no pueden ser transgredidas, tales:

- Derecho a la vida
- La prohibición de torturas y penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes
- La prohibición de esclavitud o servidumbre
- La prohibición de encarcelar por obligación civil
- El principio de legalidad
- El derecho a la personalidad jurídica
- La libertad de pensamiento, conciencia.
- La protección a la familia,
- El derecho al nombre
- Los derechos del niño
- El derecho a la nacionalidad
- Los derechos políticos y las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.⁴¹

Estos derechos son inviolables pues se han concebido como inalienables, esto es, que son aquellos con los que contamos por el simple hecho de ser seres humanos y están consagrados en el Artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Convenios de La Haya y en el Artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Sobre esto, es esencial explicar que el derecho a la vida cuenta con algunas excepciones, devenidas de la protección y garantías de beneficios comunes como lo es salvaguardar la integridad física tanto individual como colectiva. En consonancia, el comandante indicará después de un enfrentamiento cuáles fueron los procedimientos para que se efectuaran las bajas que se presentaron y qué ocasionó la consecución de los resultados. Anudado a esto, al comandante le corresponde reconocer las disposiciones internacionales para el empleo de las armas de fuego, en las que se inscribe de manera clara que no se empleará este armamento contra personas civiles.

Es importante que los altos mandos de las Fuerzas Armadas conozcan los principios de Derecho Internacional Humanitario y que de ellos emplean los alcances y limitaciones del uso de la fuerza. Por ello, el uso de la fuerza por parte de los comandantes debe realizarse solo cuando sea estrictamente necesario y cuando en el cumplimiento de sus deberes se considere prioritario; aunque propenderá por todos los medios para evitar el uso de la fuerza buscando una resolución más pacífica del hecho que se presente. El Comandante también tendrá precaución en su accionar en la situación que se esté presentando y la magnitud de la fuerza a utilizar debe ser proporcional

⁴¹ J. Fernández Leal, “La Ética Militar En El Siglo XXI. Particularidades Colombianas”, in *La Ética Del Soldado Del Siglo XXI* (XV Conferencia de Colegios de Estudios de Defensa Iberoamericanos, Santiago de Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile, 2014), 157.

a los ataques o al hecho que se esté dando, además de ser conforme a las normativas estipuladas en las Reglas de Enfrentamiento.

También, el comandante regirá todos sus actos militares según las normativas legislativas estipuladas para cada caso, ya que el uso de la fuerza debe estar dirigido a proteger un objetivo legal. En cumplimiento de sus funciones debe asistir de manera inmediata a los oponentes que hayan caído en combate, ya sea en levantamientos de cuerpos o en asistencia médica, informar de inmediato a los altos mandos sobre lo sucedido en la menor brevedad posible, enviar informe detallado sobre lo ocurrido y las bajas presentadas, y por ultimo informar a la autoridad competente para levantamientos y análisis de escenas de crimen; de igual manera, el Comandante deberá asignar el primer respondiente el cual se encargará de proteger la cadena de custodia.

Frente al marco jurídico sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, el comandante deberá tener claras las estipulaciones de cada uno y aunque su acción dependa básicamente del Derecho Internacional Humanitario, ya que este es el que regula el uso de la fuerza en conflictos, los Derechos Humanos deben estar representados en todo el accionar pues estos son el principal marco de garantías que tienen todos los seres humanos. Esto evidencia que el Derecho Internacional Humanitario básicamente se desprendió del Derechos Humanos, con la diferencia que el primero se aplica en tiempos de guerra y el segundo en normativa vinculante e inviolable por todos los Estados y cada uno de los seres humanos existentes.

Conclusiones

En torno a la discusión que presenta este artículo, se puede decir que la disciplina del Derecho Operacional juega un papel importante para el cambio en la forma de aplicación de las estrategias durante un conflicto armado, promoviendo innovadoras ideas en el escenario de la globalización y el nuevo orden mundial, en el que se vela principalmente por la seguridad de la población civil -mujeres, niños, adultos- y se promueve la lucha por la protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. En este contexto, el Derecho Operacional nace a partir de la mezcla de diversos elementos, entre los que se pueden señalar: el Derecho de la Guerra, que en esencia acapara algunos de los componentes del Derecho Internacional de los Conflictos Armados; las Reglas de Enfrentamiento, las cuales dependen directamente del tipo de conflicto; y finalmente, las tropas involucradas dentro del mismo.

Bajo estos condicionamientos se da la existencia de unas Reglas de Enfrentamiento que resultan ser un instrumento efectivo para controlar no solo el recurso de la fuerza sino la actuación de las Fuerzas Armadas durante un conflicto armado. De esta forma, en la medida en que los miembros pertenecientes a la institución castrense cumplan con las áreas asignadas bajo la observancia de una reglamentación clara en cuanto a lo dispuesto por la normativa internacional humanitaria, evitarán incurrir en conductas disciplinarias y/o penales constitutivas de infracciones. Esto mismo, contribuye a la legitimación de la acción del Estado y permite a la población civil y a la comunidad internacional incrementar la credibilidad en las fuerzas armadas de un país. Dicho de otra manera, el Derecho Operacional brinda al personal de las distintas Fuerzas Armadas del mundo un conjunto de normas que establecen parámetros y grados del uso de la fuerza y el empleo de ciertas capacidades de acuerdo al contexto, tiempo, modo y lugar acorde a la problemática a la que se enfrentan.

Ahora bien, la reflexión que hemos realizado también nos ha permitido comprender que el accionar legítimo de las Fuerzas Armadas de un país está comprendido por la legitimidad

estratégica (*jus ad bellum* o la decisión de hacer la guerra) y la legitimidad operacional (*jus in bellum* o la distinción entre combatientes y no combatientes) y por lo tanto, se hace preciso que los procedimientos contenidos en el Derecho Operacional reflejen la justa causa, el motivo del bien propuesto y la legitimidad de la decisión. No es otra la meta del uso proporcional de los medios de acuerdo con la necesidad militar y en donde el trato humano a los vencidos, bajo cualquier circunstancia, es la práctica de los mínimos y los máximos que se esperan del acto legítimo cuando el uso de la fuerza tiene lugar.

En el ambiente del Derecho Operacional, el manejo militar en el mundo ha intentado reducir el uso de la fuerza agotando los mecanismos del diálogo y la capacidad armamentista en aras de lograr la convivencia pacífica y equilibrar las situaciones tensas. Los niveles de violencia como respuesta y reacción están exigiendo del Derecho Operacional unos retos globales y locales que tienen que nutrir a la fuerza armada en general para que en el seno internacional preserven su carácter legítimo. Ese contexto global determina los alcances de cada operación para anteceder los criterios con que los militares acuden al uso de la fuerza; no obstante, cada país en conflicto está en el deber de examinar sus acciones frente al respeto por los Derechos Humanos y cómo la cadena de mando es capaz de enfrentar una misión preservándolos y procurando el menor efecto dañino y lesivo para la población.

En la lucha contra las fuerzas desestabilizadoras, la planeación militar puede utilizar la fuerza como última opción para no incurrir en un acto ilegítimo e ilegal puesto que existe la necesidad de entender la transformación de la amenaza. De tal suerte, que las Fuerzas Armadas se deben adaptar para que la neutralización del crimen y los actos terroristas obliguen a la búsqueda de mecanismos alternos. Todavía más, los riesgos legales por sus acciones en contra de las nuevas amenazas en un ambiente totalmente garantista, es una constante de motivación para aplicar la pedagogía de los Derechos Humanos toda vez que los daños y los posibles errores son factores de favorecimiento al enemigo al reducirse la credibilidad del Estado frente a la población. Según algunos estudiosos, la única posibilidad de acción frente a quienes atacan jurídica y políticamente al Estado y sus funcionarios, es la denuncia ante las autoridades judiciales cuando los mismos violen la ley.

Para concluir nuestro análisis, se puede decir que el Derecho Operacional es entonces una herramienta jurídica sostenible, en tanto busca evitar las violaciones deliberadas, los errores tácticos que lesionen la integridad de la vida de prisioneros de combate, el desbordamiento de conductas que transgreden la protección de la vida humana. Al blindar a las Fuerzas Armadas con el entrenamiento veraz para hacerlo consistente en la aplicabilidad de las normas del DIH, se forja una tarea integral donde el cuerpo armado se prepara para no incurrir en comportamientos violatorios que *a posteriori* son susceptibles de judicialización. Sin embargo, no es únicamente ni debe ser, la motivación para la observancia eficaz del DIH sino que esos mínimos y máximos inherentes a este ejercicio, han de ser la esencia que dignifique el cometido de las Fuerzas Armadas.

Bibliografía

Abrisketa, J. *Derechos Humanos y Acción Humanitaria*. Bilbao: Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto, 2004.

Álvarez Londoño, L. F. *Historia del Derecho Internacional Público. Colección Estudios de Derecho Internacional*, 3. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2000.

Ambos, K. “La responsabilidad del superior en el Derecho Penal Internacional”. *ADPC*, LII (1999): 527-593.

Anónimo. *Folleto informativo. El Derecho Humanitario Internacional y los Derechos Humanos*. 2013. Obtenido de <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet13sp.pdf>.

Ayala Amaya, J.A. “El proyecto de acto legislativo 192 de 2012: ¿por qué investigar en el marco del derecho internacional humanitario?”. *Cuadernos de Derecho Penal* (2012): 61-78. Recuperado de http://www.usergioarboleda.edu.co/derecho_penal/cuadernos-de-derecho-penal/cdp8/DOCTRINA/coronel_ayala.pdf.

Berkowitz, B. “Rules of engagement for U.N. peacekeeping forces in Bosnia”. *Orbis* 38 (2002): 635-646. Obtenido de <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0030438794901694>.

Chaib de Mares, K. “Principios del Derecho Internacional Humanitario”. *Observatorio de D.I.H. SV. Franciso Aldemar Franco Zamora*, s.f. Recuperado de http://www.observatoriodih.org/_pdf/principios_dih.pdf.

Comité Internacional de la Cruz Roja. *Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales*. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, 1977. Recuperado de <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/protocolo-i.htm#25>.

“Convenio de Ginebra del 22 de agosto de 1864. Para el mejoramiento de la suerte de militares heridos en los ejércitos en campaña”. Tomado del Manual del *Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja*, 1994. Recuperado de <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/treaty/treaty-1864-geneva-convention-1.htm>.

Comité Internacional de la Cruz Roja. “Métodos y medios de guerra”. *Revista del Comité Internacional de la Cruz Roja* (2010). Recuperado de <https://www.icrc.org/spa/war-and-law/conduct-hostilities/methods-means-warfare/overview-methods-and-means-of-warfare.htm>.

Comité Internacional de la Cruz Roja. “Protección de la Población Civil”. *Revista del Comité Internacional de la Cruz Roja* (2010). Recuperado de <https://www.icrc.org/spa/what-we-do/protecting-civilians/overview-protection-civilian-population.htm>.

Equipo Nizkor. *¿Terrorismo o rebelión?* Bogotá: Corporación Colectivo José Alvear Restrepo, 2001. Recuperado de <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/libros/dih/cap7.html>.

Eymar, C. “Primer centenario de la Conferencia de Paz de la Haya”. *Grupo de Estudios Estratégicos* (23 de diciembre de 1999). Recuperado de http://www.gees.org/articulos/primer_centenario_de_la_conferencia_de_paz_de_la_haya_262.

Fernández Leal, J. “La ética militar en el siglo XXI. Particularidades colombianas”. *La Ética del soldado del siglo XXI*. XV Conferencia de Colegios de Estudios de Defensa Iberoamericanos. Santiago de Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile, 2014. (págs. 139-158). Recuperado de <http://www.asociacioncolegiosdefensaiberoamericanos.org/acdibero/Publicaciones/2014-11-12+LIBRO+LA+%C3%89TICA+DEL+SOLDADO+DEL+SIGLO+XXI.pdf>.

Fernández-Tresguerres, J.A. “Reglas de enfrentamiento (ROE)”. En *El Derecho penal entre la guerra y la paz*, 217-224. Castilla La Mancha: Universidad de Castilla La Mancha, 2009. Recuperado de <http://www.defensasociale.org/warandpiece/15.pdf>.

García-Guiu López, C.M. “La ética en la organización militar y en operaciones. Documento de Opinión”. *Real Instituto Alcano* (2013). Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO29-2013_EicaOrganizacionMilitarDefensa_C.Garcia_Guiu.pdf.

Gómez Ramírez, J. “Desafíos del siglo XXI: la utilización de las Fuerzas Militares en un ambiente criminal y no de guerra”. En *Escuela Superior de Guerra. Memorias Seminario internacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional de Conflictos Armados*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra, 2013.

Grossrieder, P. “¿Un porvenir para el Derecho Internacional Humanitario?”. *Revista del Comité Internacional de la Cruz Roja* (31 de marzo de 1999). Recuperado de <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdn6r.htm>.

El principio de la Proporcionalidad y de los daños colaterales desde un punto de vista práctico. Madrid: Cruz Roja, 2011.

“El uso de fuerza en las operaciones militares y policiales en Colombia, desde el concepto de justicia en la teoría de John Rawls y Amrtya Sen y el marco jurídico aplicable”. *Cuadernos de la Maestría en Derecho* 3 (2013): 251-287. Recuperado de <http://www.usergioarboleda.edu.co/investigacion-derecho/edicion3/uso-de-la-fuerza-en-las-operaciones-militares-y-policiales-en-colombia.pdf>.

Ignatieff, M. *El honor del guerrero*. Madrid: Taurus, 1999.

Instituto Internacional de Derecho Humanitario. “Manual de SanRemo sobre Reglas de Enfrentamiento”. San Remo: Instituto Internacional de Derecho Humanitario, 2009. Recuperado de <http://www.iihl.org/Media/Default/PDF/Publications/RoE/ROE%20HANDBOOK%20SPANISH%2016%2005%202011PRINT%20OFF.pdf>.

James Amado, C., & Prieto-Sanjuán, R. “Violaciones al Derecho Internacional Humanitari: prevenir, antes que sancionar”. *Universitas* 124 (2012): 119-145. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/vniv/n124/n124a06.pdf>.

Ministerio de Defensa. “Estudio preliminar de la Operación: Libertad para Irak”. *Monografía del CESEDEN* 63 (2003): 15-50.

Moreno Álvarez, M. “El juego de las reglas de enfrentamiento”. *Boletín de Información* 270 (2001): 43-56. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4602429>.

Muñoz Rojas, D., & Fresard, J. *El origen del comportamiento en la guerra. Comprender y prevenir las violaciones del DIH*. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, 2004.

Niemann Figari, F. “Las reglas de enfrentamiento y el papel del abogado militar. Una perspectiva operacional”. *Revista Marina* (2001): 1-5. Obtenido de <http://revistamarina.cl/revistas/2001/5/Niemann.pdf>.

Novak, F. *Derecho Internacional Humanitario*. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú, Instituto de Estudios Internacionales, 2003.

Organización de las Naciones Unidas. *Examen histórico de la evolución en materia de agresión*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, 2003.

Organización de las Naciones Unidas. *Informe de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Normas humanitarias mínimas. Informe analítico presentado por el Secretario General de conformidad con la Resolución 1997/21 de la Comisión de derechos Humanos*. New York: Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, 1998.

Organización de las Naciones Unidas. *Protección jurídica internacional de los Derechos durante los conflictos armados*. Nueva York y Ginebra: Organización de las Naciones Unidas, 2011.

“¿Qué son los Derechos Humanos?”. Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, s.f. Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>.

“El rol de las fuerzas armadas en la continuidad de los regímenes democráticos y en la vigencia del respeto a los Derechos Humanos”. *Colombia Internacional* (1993): 29-35.

Papacchini, A. *Los derechos humanos, un desafío para la violencia*. Bogotá: Altamir, 1997.

Premios de Defensa. *Las Reglas de Enfrentamiento (ROE) como paradigma del Estado de Derecho en Operaciones Militares*. 2012. Recuperado de http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/actividades/fichero/2012_PreDefQuerolyLombardero_Las_ROExs.pdf.

Ramos Garbiras, A. y Cárdenas Morán, J.J. *Terrorismo, globalización y Estados nación*. Cali: Universidad Libre de Colombia, 2007.

Ricci Burgos, E. “El rol del asesor jurídico en una operación de paz. El caso de Minustah”. *Revismar* 2 (2009): 133-150. Recuperado de <http://revistamarina.cl/revistas/2009/2/ricci.pdf>.

Roach, J. “Rules of Engagement”. *Naval War College Review* 4 (1983): 479-489. Recuperado de <https://www.usnwc.edu/getattachment/939e7a3b-4efe-40d9-994f-db8270c40ce4/Rules-of-Engagement.aspx>.

Torres Márquez, J. *El Estándar Yamashita o la Responsabilidad por omisión de la autoridad*. 8 de abril de 2015. Recuperado de Enfoque Derecho: <http://enfoquederecho.com/el-estandar-yamashita-o-la-responsabilidad-por-omision-de-la-autoridad/>.

Vinuesa, R.E. “Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, diferencias y complementariedad”. *Revista del Comité Internacional de la Cruz Roja* (26 de junio de 1998). Recuperado de <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdlj8.htm>.

Waltzer, R. *Escrito a lápiz: microgramas*. Madrid: Ediciones Siruela, 2005.

Winter Etcheberry, J.A. *La responsabilidad por el mando en el Derecho Penal Internacional. Memoria de Prueba para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, 2009. Recuperado de http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2009/de-winter_j/pdfAmont/de-winter_j.pdf.

BEAUFRE, HART, CLAUSEWITZ E OS DESAFIOS DA ESTRATÉGIA NACIONAL.

BEAUFRE, HART, CLAUSEWITZ AND THE NATIONAL STRATEGY CHALLENGES.

Maj. Bruno BARBOSA FETT DE MAGALHÃES¹

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil

Email: bruno_fett@yahoo.com.br

Resumo:

O autor analisa a obra “Introdução à Estratégia” do francês André Beaufre, destacando a visão deste notável pensador militar sobre a Estratégia, conceitos afins e suas aplicações. Nesse mister, correlaciona as ideias de Beaufre com as de Liddell Hart, Clausewitz e outros estrategistas clássicos, sempre que pertinente. Descreve os cinco modelos de planejamento estratégico, realçando a sua atualidade. Comenta a valorização do princípio da liberdade de ação, como um aspecto original da concepção de Beaufre. Analisa os dois modos da estratégia, o Direto e o Indireto, e a sua aplicação no mundo atual. Conclui sobre a prevalência do modo Indireto (Estratégia Indireta), enfatizando a preservação da liberdade de ação e a capacidade de negá-la ao adversário como o fundamento do jogo estratégico. Por fim, alerta para a importância de as nações desenvolverem estratégias adequadas para assegurar os seus interesses nacionais em tempos de incerteza.

Abstract:

The author analyzes the "Introduction to Strategy", book of the french André Beaufre, highlighting the vision of this outstanding military strategy thinker, related concepts and their applications. In this sense, correlates Beaufre's ideas with Liddell Hart, Clausewitz and other classic strategists, where relevant. Describes the five models of strategic planning, underlining its actuality. Highlights the principle of freedom of action as an unique aspect of Beaufre's ideas. Analyzes the two modes of strategy, Direct and Indirect, and its application in the world today. It concludes on the prevalence of Indirect mode (Indirect Strategy), emphasizing the preservation of freedom of action and the ability to deny it to the opponent as the basis of the strategic game. Finally,

¹ O autor do presente trabalho é Major do Exército Brasileiro, graduado na Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) em 1999, na Arma de Infantaria. Na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, concluiu a pós-graduação lato sensu e stricto sensu em Ciências Militares, respectivamente, em 2007 e 2009. Atuou como observador militar e oficial de ligação da ONU no Chipre (UNFICYP) em 2010/2011. Atualmente, é aluno do Curso de Comando e Estado-Maior do Exército e doutorando em Ciências Militares pelo Instituto Meira Mattos (IMM-ECEME).

highlights the importance to the nations to develop appropriate strategies to ensure their national interests in times of uncertainty.

Palavras-chave: Estratégia. Liberdade de Ação. Estratégia Indireta; Manobra Exterior. Manobra Interior.

Keywords: *Strategy. Freedom of Action. Indirect Strategy. Strategy of Interior Lines. Strategy of Exterior Lines.*

Introdução

André Beaufre, general francês, foi um dos expoentes dos estudos estratégicos no século passado. Seu primeiro livro, “Introdução à Estratégia” editado em Paris em 1963, foi prefaciado pelo capitão Basil H. Liddell Hart, renomado estrategista e historiador militar britânico, autor de obras fundamentais sobre os temas, entre as quais “Estratégia” e “O Outro lado da Colina”.

No prefácio, Liddell Hart saúda o livro de Beaufre como “o tratado de estratégia mais completo, mais cuidadosamente formulado...publicado no curso desta geração...” e que, segundo ele, reunia “todas as condições para tornar-se um clássico”, como efetivamente ocorreu.²

Nas suas reflexões, Beaufre admite que ao escrever o livro foi fortemente influenciado por duas experiências que vivenciou durante a vida e que o marcaram profundamente. A primeira delas foi a sequência de derrotas da França na Segunda Guerra Mundial, na Indochina francesa, na Argélia e no episódio de Suez, onde a França, junto com a Grã-Bretanha, foi compelida a entregar o canal para o Egito, sob pressão dos EUA e da URSS. Em todas essas situações, segundo ele, a França sucumbiu pela falta de estratégias adequadas para enfrentá-las.³

A segunda, foi o advento da era nuclear e o impasse surgido entre as duas superpotências da época, impedidas de usar essas novas armas em um confronto direto. A questão da dissuasão na era nuclear mereceu de Beaufre um livro próprio intitulado “Estratégia da Dissuasão”, que se tornou outra obra clássica do gênero.

Na época, o Ocidente estava dividido em duas correntes de opinião: os que defendiam a proibição pura e simples das armas nucleares e aqueles que aceitavam os riscos de uma guerra nuclear limitada como um fator de dissuasão, entre os quais Beaufre e Raymond Aron.

Feita a apresentação do autor, o propósito deste artigo é refletir sobre os conceitos básicos de Beaufre constantes do seu livro, Introdução à Estratégia, e discuti-los à luz da atualidade. A obra proporciona a visão do autor sobre a estratégia, suas subdivisões, princípios e aplicações, procurando destacar e associar às ideias de Liddell Hart e Clausewitz.

A importância do estudo da estratégia nos dias atuais, como no passado, decorre da necessidade de os Estados interpretarem corretamente a conjuntura internacional e identificar as

² André Beaufre, *Introdução À Estratégia* (Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora – BIBLIEX, 1998), 14.

³ Beaufre referiu-se a outros reveses do Ocidente – não apenas da França -, como as crises da Coreia, Cuba e Berlim. Na sua ótica, faltou aos estadistas ocidentais visão estratégica para se antepor com êxito aos chineses e soviéticos.

tendências de mudança que possam gerar conflitos. Com essas condicionantes em vista, poderão conceber, com oportunidade, as estratégias adequadas para manter ou alcançar os seus objetivos, que deverão refletir sobretudo o interesse nacional. É essa mensagem final que se pretende transmitir.⁴

1. Desenvolvimento

1.1 Conceito, Finalidade e Meios da Estratégia

Na antiguidade, o termo estratégia era utilizado para definir a arte do “estratego” (generalíssimo, na Grécia antiga) que consistia em preparar, desdobrar e aplicar os meios de que dispunha o comandante para conquistar pelas armas os objetivos previstos.

Este conceito prevaleceu com ligeiras adaptações até o século XX onde a estratégia era reconhecida “como a arte de empregar as forças militares para atingir resultados fixados pela política”. Para Beaufre, esta definição era semelhante a de Clausewitz e foi esposada, na essência, por Liddell Hart e Raymond Aron ainda no século passado.⁵

Beaufre considerou essa definição limitada, porquanto abarcava somente as forças militares, e não as demais expressões do poder de uma nação. Além disso, ela referia-se à arte militar como um todo, sem discernir a sua subdivisão clássica entre estratégia e tática, o que na opinião do autor causava uma certa confusão conceitual.⁶

Feitos esses reparos, Beaufre parte do princípio de que a essência da estratégia deve ser buscada em um jogo abstrato onde dois contendores procuram impor a sua vontade. Assim, propôs a seguinte definição para estratégia: “*a arte da dialética das vontades, empregando a força para resolver seu conflito*”.⁷

Note-se que ele próprio considerou esta definição um tanto genérica e abstrata, porém afirma que é este o nível adequado para a compreensão do seu mecanismo e das suas leis, que explicaria no prosseguimento do seu livro.

Ao refletir sobre a finalidade da estratégia, Beaufre concluiu que é a de atingir os objetivos fixados pela política os quais devem ser sintetizados em uma decisão. Essa decisão seria a

⁴ “*Os Estados Unidos não têm amigos, têm interesses*” – esta frase é atribuída ao Secretário de Estado norte-americano John Foster Dulles, na década de 1950, e transmite de uma maneira franca a ideia de que os estados soberanos em geral têm os seus próprios objetivos calcados no interesse nacional, que se sobrepõe aos interesses de qualquer outro grupo nacional. Peter Paret, *Construtores Da Estratégia Moderna*, vol. Tomo 2 (Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora – BIBLIEX, 2003), 20.

⁵ Beaufre, *Introdução À Estratégia*, 26. Clausewitz definiu estratégia de forma muito limitada como sendo “o uso do combate para atingir os propósitos da guerra”. Carl Clausewitz, *On War*, Tradução Michael Howard, Peter Paret (Princeton: Princeton University, 1989), 29.

⁶ Beaufre definiu tática como a arte de empregar as armas no combate, com o melhor rendimento possível. Beaufre, *Introdução À Estratégia*, 27. Para Clausewitz, a tática ensina o emprego das forças armadas no engajamento (combate). Clausewitz, *On War*, 138.

⁷ Beaufre, *Introdução À Estratégia*, 27. No Tratado da Estratégia encontra-se a seguinte definição, semelhante à de Beaufre, e que remete à figura clássica de Clausewitz de dois contendores: “a estratégia é a dialética das inteligências em um meio conflituoso, baseada na utilização ou na ameaça de utilizar a força para fins políticos”, ou ainda, a estratégia seria basicamente um choque entre inteligências antagônicas. De acordo com Sun Tzu, todo movimento do protagonista irá provocar uma reação do adversário. Hervé Couteau-Bégarie, *Tratado de Estratégia*, Tradução da Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha (Rio de Janeiro, 2010).

aceitação, pelo adversário, das condições impostas pelo vencedor no jogo da dialética das vontades. Nesse jogo, Beaufre dá ênfase ao efeito psicológico de enfraquecimento que se procura provocar no adversário, de modo a convencê-lo da inutilidade de aceitar a luta ou prolongá-la.⁸

Nas suas palavras, a finalidade da estratégia seria “obter a decisão criando e explorando uma situação que leve a uma desintegração moral do adversário, suficiente para fazê-lo aceitar as condições que se lhe quer impor”. Nesse ponto, Beaufre aproxima-se das ideias de Liddell Hart, que enfatizou as vantagens do desequilíbrio psicológico prévio do inimigo, antes da ação em força.⁹

De fato, os efeitos psicológicos sobre o adversário estão ligados às forças morais na guerra, sempre valorizadas por chefes militares como Napoleão Bonaparte e pensadores como Clausewitz. Convém lembrar que as condições mudam, mas a única coisa que permanece imutável ao longo da história é o homem com a sua força e as suas fragilidades, inclusive psicológicas, que podem decidir uma guerra.

Após definir a finalidade da estratégia, Beaufre passou a analisar genericamente os meios materiais e morais postos à disposição dos planejadores. Tais meios seriam extremamente variáveis englobando bombardeios nucleares, propaganda, pressões comerciais, entre outros tantos. A arte da estratégia consistiria então em escolher os meios adequados e combiná-los na proporção ótima de modo a “fazê-los concorrer para um mesmo resultado psicológico, suficientemente eficaz para produzir o efeito moral decisivo”.¹⁰

Prosseguindo na sua argumentação, Beaufre afirma que a escolha dos meios adequados surgirá da confrontação entre as possibilidades de um e as vulnerabilidades do outro adversário, estabelecendo assim um paralelo com o estudo de situação clássico, dos estados-maiores militares. Se o objetivo a atingir é de pouca importância, pressões podem ser suficientes. Se for muito importante, provavelmente exigirá o emprego de mais meios, inclusive a força militar.¹¹

A questão psicológica está sempre presente nas considerações de Beaufre, como quando ele pergunta “Quais seriam as ações possíveis, as mais suscetíveis de influenciar decisivamente a psicologia dos dirigentes adversos ?”¹²

1.2 Planos e Modelos Estratégicos

Na elaboração de um plano estratégico para que um Estado possa fazer frente a uma determinada situação, Beaufre recorre novamente à ideia do jogo dialético, através do qual se busca prever as prováveis reações do adversário a cada ação encetada pelo oponente, de modo a comprovar as possibilidades deste (opponente) de oposição àquelas (do adversário). Desse modo, o método não difere em sua essência do tradicional “jogo da guerra”, técnica de uso corrente nos estados – maiores militares¹³.

⁸ Beaufre, *Introdução À Estratégia*, 29. Segundo Clausewitz, o objetivo seria “a destruição ou ao menos o enfraquecimento do adversário”, a fim de impor-lhe nossa vontade. Couteau-Bégarie, *Tratado de Estratégia*.

⁹ Ver a “estratégia da aproximação” indireta, de Liddell Hart. Clausewitz também enfatiza este desequilíbrio ao tratar do fator surpresa na guerra, “que confunde o inimigo e baixa o seu moral”. Na sua avaliação, os fatores que criam a surpresa seriam o sigilo e a velocidade das ações. Clausewitz, *On War*, 225.

¹⁰ Beaufre, *Introdução À Estratégia*, 30.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ Metodologia clássica do trabalho de EM, onde se opõem possibilidades x vulnerabilidades do adversário.

Essas reações, no entanto, poderão ser de natureza política, econômica, moral, militar ou de qualquer outra ordem e manifestar-se nacional ou internacionalmente. Beaufre salienta o efeito complicador do contexto internacional onde a disputa está sendo travada. Nesse cenário, outros atores poderão intervir de uma ou de outra forma limitando a liberdade de ação dos contendores.

A propósito dessa questão, Beaufre afirma que “a avaliação correta da liberdade de ação resultante da conjuntura internacional constitui, assim, um elemento capital da estratégia, sobretudo depois que o poder atômico reforçou de forma extraordinária a interdependência das nações”.¹⁴

Recorrendo à experiência histórica, Beaufre desenvolveu cinco modelos para balizar o planejamento estratégico, tendo o cuidado de assinalar que se trata de exemplos de situações mais comuns e, portanto, não exaustivos. Cada modelo corresponde a uma opção oferecida ao contendor, calcada no jogo dialético entre as suas possibilidades versus vulnerabilidades do adversário e a importância do objetivo a atingir. São eles:

a. Ameaça direta: este seria o modelo a ser adotado quando o objetivo é modesto e os meios disponíveis são poderosos. Nesses casos, apenas a ameaça de emprego desses meios poderá ser suficiente para que o adversário aceite as condições que se deseja impor. Beaufre afirmou que este modelo estaria em voga nos tempos atuais graças à arma nuclear.

b. Pressão Indireta: quando o objetivo é modesto e os meios disponíveis são insuficientes. Nesse caso, a decisão será buscada por meio de ações insidiosas de natureza política, diplomática ou econômica. Segundo Beaufre, este foi o modelo muitas vezes empregado por Hitler na Segunda Guerra e pelos soviéticos durante Guerra Fria (guerras por procuração), e corresponde aos casos em que a liberdade de ação é reduzida.

c. Ações Sucessivas: quando o objetivo é importante, os meios limitados e reduzida a liberdade de ação. A decisão será buscada combinando a Ameaça Direta e a Pressão Indireta com ações de força limitadas. Foi o modelo utilizado por Hitler na anexação de territórios, no período de 1935 a 1939.

d. Luta Total Prolongada de Fraca Intensidade: quando os meios disponíveis são muito fracos para obter uma decisão pelas armas e a liberdade de ação é grande. É o modelo das guerras de libertação nacional. A decorrência é um conflito de longa duração, que exige elevadas forças morais e coesão nacional, e que objetiva levar o adversário à derrota pela lassidão. É o modelo da estratégia da resistência, ou da lassidão. Seu principal mentor seria Mao Tse Tung.¹⁵

e. Conflito Violento: meios militares poderosos. A decisão é buscada pela vitória militar em um conflito de curta duração. Seu principal teórico seria Clausewitz. Beaufre assinala que este modelo foi o dominante no século XIX e na primeira metade do século XX. Observa, no entanto, que o fator limitador é o tempo. Caso a vitória não seja alcançada em prazo curto a situação tende a sair de controle e a decisão não virá mais pelo exclusivo emprego da força militar.¹⁶

1.3 Os Princípios da Estratégia

¹⁴ Beaufre, *Introdução À Estratégia*, 32.

¹⁵ Origem da expressão “estratégia da resistência” utilizado pelo Exército Brasileiro.

¹⁶ Beaufre, *Introdução À Estratégia*, 35.

Beaufre recorda que os estrategistas clássicos sempre procuraram identificar leis gerais e de valor permanente na estratégia, de modo a diferenciá-la da tática, sujeita a constantes mudanças em função da renovação periódica dos materiais de emprego militar.

Mesmo duvidando da existência de regras definitivas, Beaufre não se furta a apresentar as que foram concebidas pelos diversos estrategistas ao longo da história, o que vale como um estudo panorâmico da evolução da estratégia.

Beaufre inicia com Clausewitz, para quem existiriam três regras principais em estratégia: a concentração de esforços; a ação do forte sobre o forte; e a batalha decisiva no teatro principal. Como observado, essas regras dizem respeito às estratégias geral militar e operacional, e correspondem ao modelo estratégico “e”.¹⁷

Liddell Hart propôs seis regras que foram resumidas a quatro, quais sejam: dispersar o adversário pela aproximação indireta; ações visando a surpreender o inimigo; ação do forte sobre o fraco; e decisão em teatros secundários, sempre que possível. Essas regras dizem respeito aos mesmos escalões anteriores e correspondem ao modelo “c”.

Mao Tse Tung propôs quatro regras: retraimento em face do avanço do inimigo; tática de combate de 5 x 1; suprimento às custas do adversário; coesão entre exército e população. O quadro é o da estratégia geral militar e a operacional correspondente. O modelo é o do número “d”.

Lenin e Stalin visualizaram três regras, a saber: coesão moral entre exército e população; importância das retaguardas para manter o esforço de guerra; preparação psicológica da população. O quadro é o da estratégia total e o modelo ainda o número “d”.

Beaufre ainda cita as estratégias de Mahan (domínio do mar), Mackinder (domínio continental) e Douhet (caráter decisivo do poder aéreo), como importantes contribuições ao pensamento estratégico.

Por fim, cita Foch como representante da escola francesa, para quem as regras básicas eram a liberdade de ação e a economia de forças.¹⁸

Beaufre conclui a relação afirmando que essas regras constituem apenas ideias sobre situações particulares e, portanto, não constituem leis gerais da estratégia. Abre uma exceção para as regras de Foch, as quais considera abstratas e por isso aplicáveis a todas as estratégias. Contudo, admite que por serem abstratas, não é possível extrair delas consequências práticas com facilidade.¹⁹

De todo modo, Beaufre valoriza a regra da liberdade de ação, relacionando-a com o ambiente internacional. Chega ao ponto de considerá-la como o conceito principal da estratégia, como se verá adiante.

1.4 As Subdivisões da Estratégia

Segundo Beaufre, há uma pirâmide de estratégias. No topo está a estratégia do Estado, denominada estratégia total, na qual identifica um caráter abrangente e unificador. A estratégia do Estado, portanto, para fazer frente a uma guerra total teria de ser também uma estratégia total,

¹⁷ Clausewitz foi reconhecidamente avesso a princípios e regras que se pretendam imutáveis. No caso em questão, é preciso reconhecer que a sua teoria sobre a guerra pressupõe um conflito armado terrestre em que o objetivo é a vitória militar, o que limita o alcance da sua estratégia. Paret, *Construtores Da Estratégia Moderna*, Tomo 2:61.)

¹⁸ Beaufre, *Introdução À Estratégia*, 40.

¹⁹ *Ibid.*, 42.

abrangendo todos os campos do poder nacional. No Brasil, o conceito de Poder Nacional, semelhante à concepção de Beaufre, é expresso da seguinte forma: “Poder Nacional é a capacidade que tem o conjunto de homens e meios que constituem a nação para alcançar e manter os Objetivos Nacionais, em conformidade com a vontade nacional”.²⁰

Por sua vez, o conceito de Objetivo Nacional é enunciado da seguinte forma: “Objetivos Nacionais são aqueles que a nação busca satisfazer em decorrência da identificação de necessidades, interesses e aspirações em determinada fase de sua evolução histórico-cultural”.²¹

O papel da estratégia total é, portanto, o de combinar as estratégias das diversas expressões do Poder Nacional, unificando o esforço no sentido de atingir o objetivo desejado. Os ingleses a denominam de “Grande Estratégia”, enquanto os norte-americanos usam o termo “Estratégia Nacional”. Este último termo é também usado no Brasil, como se observa a seguir: “Estratégia Nacional é a arte de preparar e de aplicar o Poder Nacional para, superando os óbices, alcançar e preservar os objetivos nacionais, de acordo com a orientação estabelecida pela Política Nacional”.²²

Abaixo da estratégia total (ou nacional) estariam as estratégias gerais, correspondentes a cada expressão do poder nacional, às quais cabe repartir e combinar as tarefas alocadas a cada setor específico.²³

Ainda a propósito dessa divisão de Beaufre, Paret fez o seguinte comentário:

Ele (Beaufre) fez a distinção entre estratégia total, expressão que preferia no lugar de grande estratégia, e estratégia geral; a primeira comandava a conduta da guerra no nível governamental, e a última aplicava-se a um campo específico – militar, político, econômico ou diplomático, cada um dos quais com a sua própria estratégia geral como parte da estratégia total. No campo militar ela se convertia em estratégia operacional, que deveria se basear nos recursos disponíveis, na geografia do Teatro de Operações e nas possibilidades militares, seja das próprias forças, seja das do inimigo.²⁴

Sobre a estratégia operacional, Beaufre menciona que ela teria a missão de estabelecer a ponte entre a intenção (o que se deseja fazer) e aquilo que as condições técnicas permitem. No campo militar, a estratégia operacional seria o elo entre a estratégia militar terrestre e as possibilidades da tática.²⁵

O corolário dos modelos estratégicos de Beaufre e da existência das várias subdivisões da estratégia é a existência de dois “modos” principais da sua aplicação, o modo direto e o modo indireto.

A estratégia do modo direto, ou estratégia direta, corresponderia aos modelos estratégicos “a”, “c” e “e”. A ideia central que a norteia é a busca da decisão – ou da dissuasão – pelo emprego preponderante da força militar, ou a ameaça dele. Identifica-se, portanto, com a estratégia de Clausewitz.

²⁰ Brasil. Escola Superior de Guerra, *Manual Básico* (Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 2014), 34.

²¹ *Ibid.*, 20.

²² *Ibid.*, 62.

²³ Clausewitz já se referia de modo geral às expressões do Poder nacional quando dizia que a guerra é influenciada pelo poderio do Estado e pelas características gerais da época, como políticas, econômicas, intelectuais e sociais. Clausewitz, *On War*, 23.

²⁴ Paret, *Construtores Da Estratégia Moderna*, Tomo 2:428.

²⁵ Beaufre, *Introdução À Estratégia*, 38. O conceito de estratégia operacional surgiu na Alemanha, no século XIX, com o Gen. Von Der Goltz. Couteau-Bégarie, *Tratado de Estratégia*.

A estratégia do modo indireto, ou estratégia indireta, corresponde aos modelos “b”, “c” e “d” e buscaria a decisão por vias indiretas empregando preponderantemente outros meios como os de natureza política ou econômica. Neste ambiente, a força militar seria empregada de forma secundária e não contínua, com o seu curso entremeado por negociações.²⁶

Beaufre assinala que a estratégia indireta foi usada de forma permanente durante a Guerra Fria, em face da impossibilidade de um confronto direto entre as duas potências, EUA e URSS, com grandes vantagens para o bloco soviético. E adiantou que talvez fosse a única estratégia possível diante da ameaça nuclear.²⁷

1.5 A Estratégia Indireta

Beaufre desenvolveu os seus conceitos estratégicos durante a Guerra Fria e, portanto, na base das suas preocupações está sempre a questão nuclear. Naquela época, os estrategistas ocidentais dividiam-se entre os que defendiam a proscrição absoluta da guerra nuclear e aqueles que admitiam uma guerra nuclear limitada.

André Beaufre e Raymond Aron estavam no segundo grupo, advogando o emprego limitado de armas nucleares, como forma de reforçar o poder político através da dissuasão militar (arma nuclear).²⁸

Em ambos os casos, a escolha de uma estratégia direta - busca dos objetivos através do emprego irrestrito dos meios militares - estaria descartada, pelo menos entre os países que possuíam armas nucleares.

Mas mesmo no caso da guerra nuclear limitada, havia o risco da situação sair do controle. Clausewitz chamara isso de o perigo da “ascensão aos extremos”, quando a guerra experimenta uma escalada indesejável, sem relação com os objetivos limitados visualizados inicialmente.

Com essas condicionantes dissuasórias, a solução estaria na opção pela estratégia indireta, que visa atingir os objetivos por outros meios - políticos, econômicos, etc. – ou pela luta através de prepostos, mas nunca pelo confronto direto.

Nesse ponto, a liberdade de ação surge como uma característica essencial da estratégia indireta de Beaufre, já que a liberdade para o uso da força e de outros meios de persuasão depende primeiramente da sua repercussão na comunidade internacional, cada vez mais conectada, interdependente e zelosa pela manutenção da paz mundial.

Cabe lembrar que, com o advento da Carta das Nações Unidas, o emprego da força para solucionar pendências entre as nações é considerado um ato ilícito e uma ameaça à paz internacional. Como tal, o país infrator fica sujeito às sanções previstas no capítulo VII, que poderão variar de pressões políticas e econômicas até a intervenção militar. A única exceção é o caso de legítima defesa.²⁹

²⁶ Beaufre, *Introdução À Estratégia*, 52.

²⁷ Ibid.

²⁸ Paret, *Construtores Da Estratégia Moderna*, Tomo 2:423.

²⁹ ONU, “Carta Das Nações Unidas” (Departamento de Informação Pública, 1976), 27. Na realidade, esses dispositivos têm valor relativo. Os EUA invadiram o Iraque e destituíram Saddam Hussein sem o aval da ONU. Para dar legitimidade à ação, foi formada uma coalizão com países aliados do Oriente Médio. A Rússia recentemente invadiu a Ucrânia e sofreu apenas pressões econômicas dos EUA e EU, de onde se conclui que os países mais poderosos e que dispõem de armas nucleares continuam a exercer poder dissuasório perante os demais Estados.

Com essas limitações em vista, Beaufre definiu a estratégia indireta da seguinte forma: “A arte de saber explorar da melhor maneira a estreita margem de liberdade de ação que escapa à dissuasão pelas armas atômicas, e disto extrair importantes êxitos decisivos malgrado a limitação, às vezes extrema, dos meios militares que aí podem ser empregados”.³⁰

Embora a definição acima atrele a estratégia indireta à questão nuclear, Beaufre admite que o seu emprego é antigo, e que ela sempre foi e será a escolhida quando o contendor não dispuser de meios militares suficientes para se contrapor ao poderio do adversário, ou não dispuser de liberdade de ação para empregá-los.³¹

Pela sua importância, conclui que a liberdade de ação é a essência da estratégia. Dessa forma, a sua preservação e a capacidade de privá-la ao adversário constituiriam o fundamento do “jogo estratégico”.³²

Beaufre assinala que a busca pela liberdade de ação no jogo estratégico admitiria duas “manobras” distintas, que ele chama de manobras exterior e interior. A primeira visaria a assegurar a liberdade de ação entre as nações da comunidade internacional. A segunda, na zona em que seriam desenvolvidas as operações militares.³³

Segundo ele, a estratégia indireta dependeria mais dos fatores exteriores à zona de operações, do que interiores, daí a sua originalidade e a importância da manobra exterior. Fatores como a correta apreciação das reações internacionais, das possibilidades morais do adversário e da sua sensibilidade às pressões e ações que se pretende realizar são importantes para definir a chamada manobra exterior.³⁴

A ideia básica da manobra exterior é assegurar o maior grau de liberdade de ação possível no cenário internacional e paralisar psicologicamente o adversário através do concurso de meios políticos, econômicos, diplomáticos e militares.³⁵

Beaufre enumera vários artifícios usados na manobra exterior como invocar o Direito Internacional, valores morais e humanitários, procurar lançar dúvidas no adversário sobre a justiça da sua causa, criar dissensões internas e uma opinião pública internacional desfavorável. Tais ações seriam vocalizadas em fóruns internacionais como a ONU e em outros organismos regionais e supranacionais, além de meios midiáticos com os quais se buscaria máxima adesão à própria causa. O objetivo, sobretudo, é ameaçar o adversário, de forma a impedi-lo de executar uma determinada ação.³⁶

Um bom exemplo de uma manobra exterior bem sucedida foi o da Grã-Bretanha na Guerra das Malvinas em 1982, onde podem ser identificados todos os elementos apontados por Beaufre.

³⁰ Uma observação que pode ser feita sobre esse conceito é a de que ele contém, de forma subjacente, a ideia de conflito entre os dois blocos oponentes da guerra fria, como atores exclusivos da cena internacional. Entretanto, o mundo mudou, as antigas potências nucleares tacitamente concordaram em que as armas nucleares não deveriam ser usadas, e avançaram na redução dos seus arsenais. Paralelamente outros países desenvolveram capacidade nuclear, como Grã-Bretanha, França, China, Índia e Paquistão e Israel e os conservam como armas dissuasórias. À margem da hipotética guerra nuclear que não ocorreu, guerras convencionais limitadas continuam a ser travadas desde o término da Segunda Guerra Mundial.

³¹ Beaufre, *Introdução À Estratégia*, 120.

³² *Ibid.*, 122.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.* Clausewitz afirmava que um plano de guerra decorre do contencioso entre dois Estados e também das suas relações com outros Estados. Clausewitz, *On War*, 6.

³⁵ Beaufre, *Introdução À Estratégia*, 123.

³⁶ *Ibid.*, 124.

Mesmo não tendo sido suficiente para obstar a invasão, a manobra anulou a liberdade de ação da Argentina, provocando o bloqueio de canais diplomáticos, de fontes de suprimento de material de defesa importantes para a guerra e até mesmo a neutralização de tropas profissionais que teriam sido muito úteis no teatro de operações, e no entanto foram desviadas para uma vigilância passiva na fronteira com o Chile.

Dessa forma, embora não tenha feito com que os argentinos se retirassem do arquipélago, a manobra exterior foi sem dúvida fator determinante para o abatimento do moral argentino³⁷ e para o sucesso dos ingleses.³⁸

Uma vez assegurado um certo grau de liberdade de ação no âmbito da comunidade internacional, o próximo passo seria conceber a manobra interior, ou seja, aquela a ser executada no espaço geográfico onde irão se desenrolar as operações militares. Beaufre destaca três variáveis principais que irão definir o tipo de manobra a ser adotada: as forças materiais, as forças morais e a duração das ações.³⁹

Segundo ele, quando as forças materiais são muito superiores, as forças morais podem ser menores e o tempo de duração da campanha tende a ser curto. É o caso da “manobra da alcachofra” (ou do salame) que se caracteriza pelo emprego controlado da força na conquista de uma sucessão de objetivos limitados, entremeadas de negociações. O exemplo clássico é o das anexações de Hitler no período 1936-1939 (Áustria e Tchecoslováquia).⁴⁰ Nos dias atuais, pode-se identificar este tipo de manobra na anexação sucessiva da Criméia e do sudeste da Ucrânia (em curso) enquanto prosseguem as negociações, e a despeito da reação contrária dos países ocidentais. Muito embora nesse aspecto a manobra exterior da Rússia não tenha sido bem sucedida, outros fatores certamente contribuirão para que o objetivo seja alcançado. Destacam-se, entre eles, a reduzida sensibilidade dos regimes autoritários às pressões externas e internas, aliada a uma certa autonomia econômica russa alcançada através de anos de isolamento e, ainda, ao fato de tratar-se de uma potência nuclear (fator dissuasório) com assento no Conselho de Segurança da ONU.

O segundo tipo de manobra interior é a da LASSIDÃO, dos conflitos de longa duração, adotada pelas forças revolucionárias de Mao Tse Tung, pelos vietnamitas de Ho Chi Min no Sudeste asiático e nas lutas de independência durante o processo de descolonização ocorrido na África e no Sul da Ásia durante a Guerra Fria. Este tipo de manobra é típico das chamadas guerras assimétricas, onde o partido que dispõe de poucos meios enfrenta um adversário forte. Segundo GROSS, as guerras assimétricas podem ser classificadas atualmente nos seguintes tipos: guerras de guerrilha e insurgência; guerras de intervenção; guerra ao terror internacional; e as guerras de guerrilha por procuração.⁴¹

³⁷ À invasão ocorrida em 2 de abril de 1982, seguiram-se os seguintes eventos: no dia 3 de abril, rompimento de relações e sanções da Grã-Bretanha; adesão às sanções pela Comunidade Europeia (França: produtora do míssil Exocet); Resolução 502 do Conselho de Segurança, determinando a retirada argentina das ilhas, com abstenção da URSS e da China; no dia 28 de abril, a OEA recomendava a abertura e negociações pacíficas; no dia 30 de abril, sanções dos EUA, incluindo suspensão de exportações militares. César A. N. de Souza, *A Guerra Pelas Falklands/Malvinas*, vol. Tomo 2 (Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora – BIBLIEX, 2013), 97–117.

³⁸ As Brigadas de Montanha VI e VIII, importantes Grandes Unidades operacionais, foram empregadas na vigilância das fronteiras como Chile, quando poderiam ter sido empregadas nas Malvinas. *Ibid.*, Tomo 2:63.

³⁹ Beaufre, *Introdução À Estratégia*, 126.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ M. L. Gross, *Dilemas Morais Da Guerra Moderna* (Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora – BIBLIEX, 2014), 30.

Considerações finais

O general André Beaufre viveu o turbulento período da Guerra Fria após a Segunda Guerra Mundial, caracterizado pelo advento da arma nuclear e pelo atrito entre os EUA, a antiga URSS e a China, todos em busca da preservação/ aumento de suas respectivas áreas de influência em todo o planeta.

Nessa disputa, a URSS e a China foram as vencedoras, apoiando as guerras de libertação contra as antigas metrópoles e disseminando a ideologia marxista entre as ex-colônias. Segundo Beaufre, esses reveses decorreram da falta de estratégias adequadas dos governos ocidentais, para fazer frente às situações enfrentadas. Na sua concepção, as democracias ocidentais estavam preparadas apenas para o confronto direto e de curta duração, e não para as ações insidiosas e de longo prazo que caracterizam a estratégia indireta.

Com base nessa experiência pessoal negativa, Beaufre concebeu a sua obra sobre estratégia, da qual o presente artigo abordou os pontos mais significativos, vinculando-os, sempre que julgado pertinente, às ideias de Clausewitz e Liddell Hart.

Importa, inicialmente, destacar a visão abrangente de Beaufre de uma estratégia total, envolvendo todas as expressões do Poder Nacional, em uma época em que ainda predominava uma visão setorial, voltada para a vitória militar, sendo um dos seus expoentes o britânico Liddell Hart.

Seus modelos estratégicos, embora não exclusivos como ele próprio advertiu, são calcados na realidade histórica e por serem bastante gerais, constituem ainda uma boa referência para o estudo de conflitos atuais por parte das lideranças políticas e militares que se ocuparem de estudos estratégicos.

Quanto aos princípios da estratégia, a importância que atribui à liberdade de ação é um aspecto original da sua concepção, embora o seu valor tenha limitações quando se tratar de uma das potências de primeira grandeza, com assento no Conselho de Segurança da ONU e pouco sensível a pressões econômicas. Isso vale também para Estados não democráticos, em que a opinião pública interna é pouco expressiva e que de alguma forma mantenham-se à margem do processo de globalização da economia.

Quanto à estratégia indireta, é a estratégia possível quando se trata de conflitos entre as grandes potências que dispõem de armas nucleares e continuará sendo largamente empregada. Com base na experiência dos tempos da Guerra Fria, cabe aos países do Ocidente adaptarem-se às regras do jogo, tratando de preservar a liberdade de ação através do exercício da iniciativa e privando-a ao adversário. Já a estratégia direta ficará restrita às guerras limitadas de países que não possuem tais armas, ou que não disponham de liberdade de ação para usá-las.

Por fim, cabe aos Governos dos Estados acompanharem a evolução da conjuntura internacional e desenvolverem estratégias adequadas para a manutenção ou a preservação dos seus interesses nacionais, já que esses deverão prevalecer nas relações entre países. Caso contrário, corre-se o risco de graves derrotas, situação vivida por Beaufre e sobre a qual ele emitiu o seu candente alerta na forma de um valioso manual.

Referências

- Beaufre, André. *Introdução à Estratégia*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora – BIBLIEX, 1998.
- Brasil. Escola Superior de Guerra. *Manual Básico*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 2014.
- Clausewitz, Carl. *On War*. Tradução Michael Howard, Peter Paret. Princeton University. Princeton, EUA, 1989.
- Couteau-Bégarie, Hervé. Tradução da Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha. *Tratado de Estratégia*. Rio de Janeiro. 2010.
- Gross, M., L. *Dilemas Morais da Guerra Moderna*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora – BIBLIEX, 2014.
- ONU. “Carta das Nações Unidas”. Departamento de Informação Pública, Nova York, 1976.
- Paret, Peter. *Construtores da Estratégia Moderna*. Tomo 2. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora – BIBLIEX, 2003.
- Souza, César A. N. de. *A Guerra pelas Falkands/Malvinas*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora – BIBLIEX, 2013.

CAPACIDADES DE LAS FUERZAS ARMADAS (FAs) DE CHILE PARA ENFRENTAR EMERGENCIAS COMPLEJAS Y CATASTROFES, BASADO EN LA EXPERIENCIA NACIONAL.

CAPABILITIES OF THE ARMED FORCES OF CHILE TO FACE COMPLEX EMERGENCIAS AND DISASTERS BASED ON NATIONAL EXPERIENCE.

Gral. de Div. Iván A. GONZÁLEZ LÓPEZ, MSc. ¹

Ejército de Chile.

Email: bruno_fett@yahoo.com.br

Resumen:

El presente artículo tiene como propósito dar a conocer las capacidades de la Fuerzas Armadas de Chile empleadas en un caso ocurrido en Chile en la III Región de Atacama, a partir de los aluviones experimentados el 25 de marzo del 2015, enmarcadas en las actividades que realizan estas Instituciones de la Defensa y particularmente el Ejército de Chile en el eje estratégico “Ejército y Sociedad”. En él se dan a conocer las acciones materializadas para enfrentar las emergencias, destacando el empleo de las Fuerzas Armadas en el marco de la institucionalidad vigente en ayuda de la comunidad. Asimismo, las instancias de coordinación a nivel gubernamental que permiten el desarrollo de una eficiente labor en ayuda a la comunidad afectada.

Abstract:

This article aims to shed light on the capabilities of the Chilean Armed Forces employed during the incident in the III Region of Atacama in Chile, following the floods experienced on March 25, 2015, while focusing on the activities these defense institutions conduct and particularly the Chilean Army in the strategic alliance of "Army and Society." It also describes the actions undertaken for emergency management, highlighting the use of the armed forces within the framework of institutions already acting in support of the community. In addition, coordination mechanisms at the government level that allow for efficient aid work in the affected community.

Palabras Claves: Fuerzas Armadas, Ejército y Sociedad, emergencia, comunidad, coordinación.

Keywords: *Armed Forces, Army and Society, emergency, community, coordination.*

Introducción

¹González López, Iván A., Gral. de Div. Ejército de Chile, Agregado de Defensa, Militar, y Jefe de la Delegación de Chile ante la JID, Licenciado en Ciencias Militares y Magister en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica en la Academia de Guerra del Ejército. Fue Agregado Militar en El Salvador y profesor invitado en la Escuela de Comando y Estado Mayor de las FF.AA. de El Salvador.

La experiencia de nuestro país frente al tema de los desastres de origen natural o provocados por el hombre, tanto en su impacto inmediato como en sus repercusiones, es amplia y variada. Desastres como por ejemplo: terremotos, sequías, inundaciones, erupciones volcánicas, incendios urbanos y forestales, accidentes químicos, deslizamientos, aludes, etc., son recurrentes en Chile.

La Constitución Política de la República de Chile, al consagrar las Bases de la Institucionalidad, dispone que es deber del Estado "dar protección a la población y a la familia".² De ello se desprende que es el Estado, ente superior de la nación, el encargado de la función pública denominada Protección Civil. Para la ejecución y desenvolvimiento de las acciones derivadas o vinculadas con la atención de aquella función pública, se han asignado competencias y otorgado facultades y atribuciones a diversos órganos de la Administración del Estado, de distinto nivel, naturaleza y contexto jurisdiccional, mediante disposiciones legales dictadas en diferentes épocas, lo cual ha ido estructurando un Sistema de Protección Civil que, en esencia, tiende a lograr la efectiva participación de toda la nación para mejorar las capacidades de prevención y respuesta frente a eventos destructivos o potencialmente destructivos, de variado origen y manifestaciones.

En este sentido, es importante destacar la creación de la Oficina Nacional de Emergencia³ (ONEMI), oficina de carácter de servicio público centralizado dependiente del Ministerio del Interior, cuya misión es la planificación, coordinación y ejecución de las acciones destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de emergencias o catástrofes.

Asimismo, es útil señalar que en cumplimiento de lo establecido en la ley N° 16.282 (art. 22) y en el D. L. N° 369, de 1974 art. 11, el Reglamento de la Ley orgánica de ONEMI D.S. N° 509, de 1983, de Interior, dispuso la constitución de Comités de Emergencia Regionales, Provinciales y Comunales, con el carácter de comisiones de trabajo permanentes, presididos por el Intendente, Gobernador o Alcalde⁴ respectivo, y la constitución de los Centros de Operaciones de Emergencia, (C.O.E), esto es, el lugar o espacio físico que debe ser habilitado por la respectiva Autoridad Regional, Provincial y Comunal, para que se constituyan en él, en su oportunidad, las personas encargadas de administrar las emergencias o desastres que se produzcan y de adoptar o proponer, según proceda,

Ahora bien, la Constitución Política de la República de Chile, estipula que "el estado de catástrofe, o de calamidad pública, lo declarará el Presidente de la República, determinando la zona afectada por la misma. Declarado el estado de catástrofe, las zonas respectivas quedarán **bajo la dependencia inmediata del Jefe de la Defensa Nacional** que designe el Presidente de la República. Este asumirá la dirección y supervigilancia de su jurisdicción con las atribuciones y deberes que la ley señale"⁵.

² Constitución Política de La República de Chile, Art. 1º, inciso quinto.

³D.L. N° 369, de 1974

⁴El Intendente Regional o, simplemente Intendente, es la autoridad en que reside el gobierno interior de cada una de las quince regiones en que se divide Chile y, además, participa en la administración superior de cada región. Ver <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6210&idVersion=1974-07-13>

Al Gobernador corresponde ejercer, de acuerdo con las instrucciones del Intendente, la supervigilancia de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, existentes en la provincia.

El Alcalde es la máxima autoridad comunal de las 345 municipalidades existentes en el país, bajo la organización territorial vigente desde 1976. Son elegidos democráticamente mediante sufragio universal y voluntario por periodos de cuatro años. *Ibíd.*

⁵ Constitución Política en su capítulo IV , artículo 41.

Las Fuerzas Armadas, el ejército y su accionar

El ordenamiento jurídico vigente, se encuentra estipulado en la Constitución Política de la Republica de Chile de 1980, donde expresa lo siguiente:

“Las Fuerzas Armadas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional.⁶”

En este orden de ideas, el Ejército configura su accionar en tres áreas estratégicas. Como primera prioridad, el área de la DEFENSA, la que se encarga de desarrollar, preparar y sostener una fuerza terrestre con diversas capacidades para llevar a cabo, eficaz y eficientemente, operaciones de combate en cualquier escenario requerido.

Otra área es de la COOPERACIÓN INTERNACIONAL, tarea que ejecuta en función del interés nacional y en cumplimiento de tratados internacionales, desarrollando capacidades en conjunto con las otras instituciones de la defensa y organismos del Estado para actuar en actividades de seguridad y cooperación internacional.

Considera además, el área, EJÉRCITO Y SOCIEDAD, y son todas aquellas tareas que cumple para contribuir al desarrollo nacional y cohesión social, así como aquellas que desarrolla en el marco de la Responsabilidad Social, sin desnaturalizar la función militar, a partir de este ámbito de acción y de la legislación vigente las Fuerzas Armadas y particularmente el Ejército otorga apoyo en caso de catástrofes y desastres naturales.

Figura 1. Áreas Estratégicas para el Ejército Chileno.

ÁREAS ESTRATÉGICAS



Fuente: Elaboración propia.

Para cumplir con este rol, las Fuerzas Armadas y específicamente el Ejército ha desarrollado su fuerza con capacidades polivalentes que le permiten otorgar la ayuda necesaria a la población en casos de un desastre natural en todo el territorio nacional, lo que le permite dar

⁶ *Ibíd.*, capítulo XI, artículo 101.

una respuesta celer y eficiente con el fin de otorgar la protección y ayuda necesaria a sus connacionales, poniendo medios humanos y materiales para esta tarea.

Figura 2. Medios con que Cuenta el Ejército de Chile para Emergencias y Catástrofes.



Fuente: Elaboración propia.

25 de marzo de 2015 “El Caso Atacama”

A. Descripción del evento

Fenómeno climático, de baja probabilidad de ocurrencia que produjo una alta concentración de precipitaciones, afectando a una zona desértica de extrema aridez, con cursos de aguas de fuertes pendientes, produciendo aluviones e inundaciones en ciudades de la II y III regiones⁷ del país.

El sábado 21 de marzo la Dirección Meteorológica de Chile emitió un comunicado de alerta moderada, producto de un aviso de un núcleo frío e inestabilidad entre la II Región de Antofagasta y la VI Región de O’Higgins, que se desencadenaría entre el martes 24 y el jueves 26 del citado mes. Dicha alerta consideraba precipitaciones de intensidad variable y con probabilidades de tormentas eléctricas.

⁷ Las Regiones de Chile son las divisiones territoriales superiores de ese país. Las regiones chilenas se subdividen, a efectos del gobierno y administración, en provincias y éstas a su vez, para efectos de la administración local, en comunas. Ver <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6207> IbidVersion=1974-07-12

Dicho aviso se transformó en el primer indicativo para alertar a la unidad militar emplazada en la zona, correspondiente al Regimiento N° 23 “Copiapó”, y posteriormente organizarla para ser preparada ante una emergencia de este tipo. Para ello el plan institucional conocido como “Puelche III”, identifica claramente misiones, orientaciones de funcionamiento, disposiciones (1/3 de los medios disponibles de la unidad) y una serie de antecedentes que permiten alistarla para la contingencia.

Figura 3. Diferentes Planes para Emergencia y Protección Civil.

ÁREA ESTRATÉGICA “EJÉRCITO Y SOCIEDAD”

PROTECCIÓN CIVIL Y APOYO A CATÁSTROFES Y DESASTRES NATURALES



Fuente: Elaboración propia.

El domingo 22 de marzo la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI), declaró alerta preventiva temprana para la III Región de Atacama, la que fue ampliada al día siguiente para la IV Región de Coquimbo y la II de Antofagasta. Esto hacía que la unidad se preparara con mayor celeridad, en caso de que la autoridad respectiva dispusiera su empleo.

Figura 4. Niveles de Alerta del Ejército de Chile.

NIVELES DE ALERTA DEL EJÉRCITO

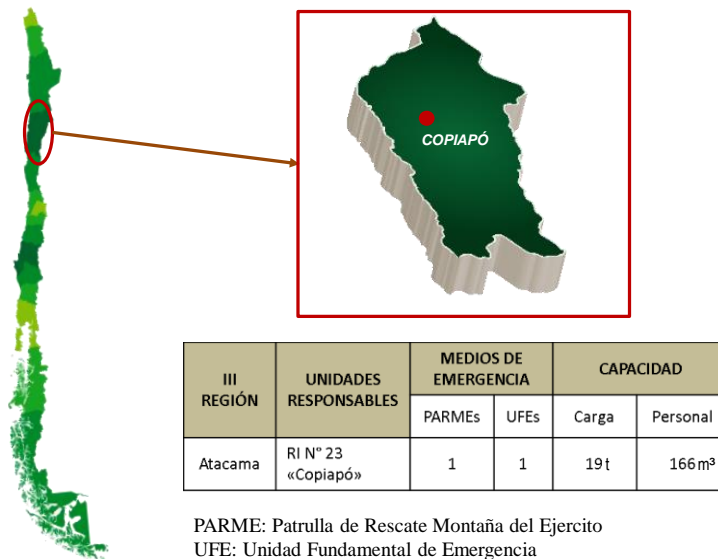
GRADOS ALERTA ONEMI		GESTIÓN DEL EJÉRCITO	GRADOS ALERTA EJÉRCITO
ALERTA VERDE	VIGILANCIA	a. Disponer la participación de oficiales, en las reuniones de los “Comités de Protección Civil” a nivel regional, provincial y comunal, según corresponda.	- - -
	TEMPRANA	b. Brindar asesoría en materias propias de la fase prevención, conforme a los requerimientos que se presenten y los recursos disponibles.	
ALERTA AMARILLA	FASE UNO	a. Disponer la participación de oficiales delegados en los “Centros de Operaciones de Emergencias” (COE) regionales, provinciales y comunales, según corresponda, cuando estos se activen, de acuerdo a la magnitud del evento.	GRADO 3 Estado de alerta de los medios
	FASE DOS	b. Brindar la asesoría en materias propias de la fase de respuesta y recuperación, conforme a los requerimientos que se presenten y a los recursos disponibles. c. Una vez decretada la alerta amarilla o roja y ser activados los COE que correspondan, remitir diariamente dos informes al COT sobre recursos humanos y materiales solicitados por la autoridad, a las 08:00 y a las 17:00 horas, de acuerdo al formato estipulado en anexos N° 12 y 13, sin perjuicio de aquellas informaciones inmediatas que deban ser conocidas lo antes posible, por su trascendencia y relevancia.	GRADO 2 En condiciones de emplear al menos el 50% de los medios en menos de 2 horas.
ALERTA ROJA			GRADO 1 En condiciones de emplear el 100% de los medios.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información provista por ONEMI.

El lunes 23 de marzo comenzó a llover con moderada intensidad en la III Región, intensificándose las precipitaciones durante el día. Ante este escenario se conformó el Comité de Operaciones de Emergencia (COE), al que asistió el Comandante de la Unidad Militar. Ya durante la noche de ese día 23 y la madrugada del 24, se incrementaron las lluvias acompañadas además de tormentas eléctricas que hacían más compleja la situación. Los primeros antecedentes indicaban que habría gente damnificada en un sector rural, por lo que se decretó Alerta Roja en la misma comuna. A las 21:30 hrs. se constituyó el Puesto de Mando (PUMAC) en el Regimiento “Copiapó” y a las 23:00 hrs. se envió una fuerza militar con el propósito de enviar ayuda lo más rápido posible. Sin embargo, la situación detectada en el lugar hizo cambiar las misiones principalmente a las de salvataje de personas.

Figura 5. Capacidades del Ejército en Atacama.

CAPACIDADES DEL EJÉRCITO EN LA REGION DE ATACAMA



Fuente: Elaboración propia.

El mismo día 25 de marzo fue declarado estado de excepción constitucional y se nombró al Comandante de la Unidad Militar como Jefe de la Defensa Nacional para la III Región de Atacama (JDNRA), dando inicio a lo que el Ejército denomina Fase de “Emergencia y Contención”. Durante el resto del día se continuó ejecutando misiones relacionadas con el salvataje de personas, priorizando la gran cantidad de llamados de auxilio desde diferentes localidades.

La intensidad de la lluvia y los socavones en algunos puntos en el exterior de la ciudad de Copiapó, hizo que quedara totalmente aislada vía terrestre, por lo que el flujo vehicular se vio interrumpido. A las 23:00 hrs., mientras se materializaba la reunión del Centro de Operaciones de Emergencia en la Unidad Militar, se constituyó en el lugar, la Presidenta de la República, junto a sus asesores, ocasión en la que se le expuso la información existente a la fecha, las misiones y los planes considerados para enfrentar la emergencia.

B. Plan Atacama

1. Primera fase “emergencia y contención”

Como ya se señaló precedentemente, el comandante de la Unidad Militar de la zona afectada fue nombrado Jefe de la Defensa Nacional, mediante Decreto de Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe, por Calamidad Pública en la III Región de Atacama y en este contexto, los deberes y las atribuciones para la Región contenidos en dicho decreto fueron, entre otros, los siguientes:

a. Asumir el mando de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública que se encuentren en la zona declarada en estado de catástrofe, para los efectos de velar por el orden público y de reparar o precaver el daño o peligro para la seguridad nacional que haya dado origen a dicho estado, debiendo observar las facultades administrativas de las autoridades institucionales colocadas bajo su jurisdicción.

b. Controlar la entrada y salida de la zona declarada en estado de catástrofe y el tránsito en ella.

c. Ordenar el acopio, almacenamiento o formación de reservas de alimentos, artículos y mercancías que se precisen para la atención y subsistencia de la población en la zona y controlar la entrada y salida de tales bienes.

d. Difundir por los medios de comunicación social las informaciones necesarias para dar tranquilidad a la población.

Entre el 27 de marzo y el 01 de abril, las fuerzas se desplegaron cumpliendo misiones que permitieran en primer término rescatar vidas humanas, lograr la conectividad, llevar ayuda humanitaria a los lugares que lo necesitaban, custodiar instalaciones como supermercados, bencineras y albergues, desplegar los centros de acopio para distribuir ayuda en general y una serie de misiones destinadas a cumplir con las necesidades básicas de la población imperante en la región.

2. Segunda fase “emergencia y apoyo humanitario”

Frente a la evolución de los acontecimientos, el 01 de abril se modificó el Decreto N° 352 mediante el Decreto N° 379, el que fue publicado en el Diario Oficial con fecha 7 de abril. En este se especificaba que “habiéndose declarado estado de excepción constitucional de catástrofe, el adecuado servicio de las necesidades derivadas de la calamidad pública producida en la III Región de Atacama, ha requerido la movilización a la zona de un número considerable de medios físicos y humanos de las Fuerzas Armadas, cuya acción coordinada resulta esencial para el debido cumplimiento de los fines encomendados”. En su otro considerando se detalla que, “para la mayor eficacia en la ejecución de una segunda fase de trabajo, que considere funciones de apoyo al restablecimiento de la normalidad en toda la región, se hace necesaria la operación y conducción de la totalidad del personal y medios desplegados, bajo el mando centralizado de un Jefe de la Defensa Nacional, con un grado jerárquico superior, apoyado por un Cuartel General Conjunto de Emergencia”.

En definitiva, la magnitud de la catástrofe impulsó a movilizar a un mayor número de efectivos de las Fuerzas Armadas, hecho que implicaba que un oficial de rango superior asumiera el mando; a contar de esta acción, la institución comenzó a desarrollar la fase “Emergencia y Apoyo Humanitario”.

a. Planificación:

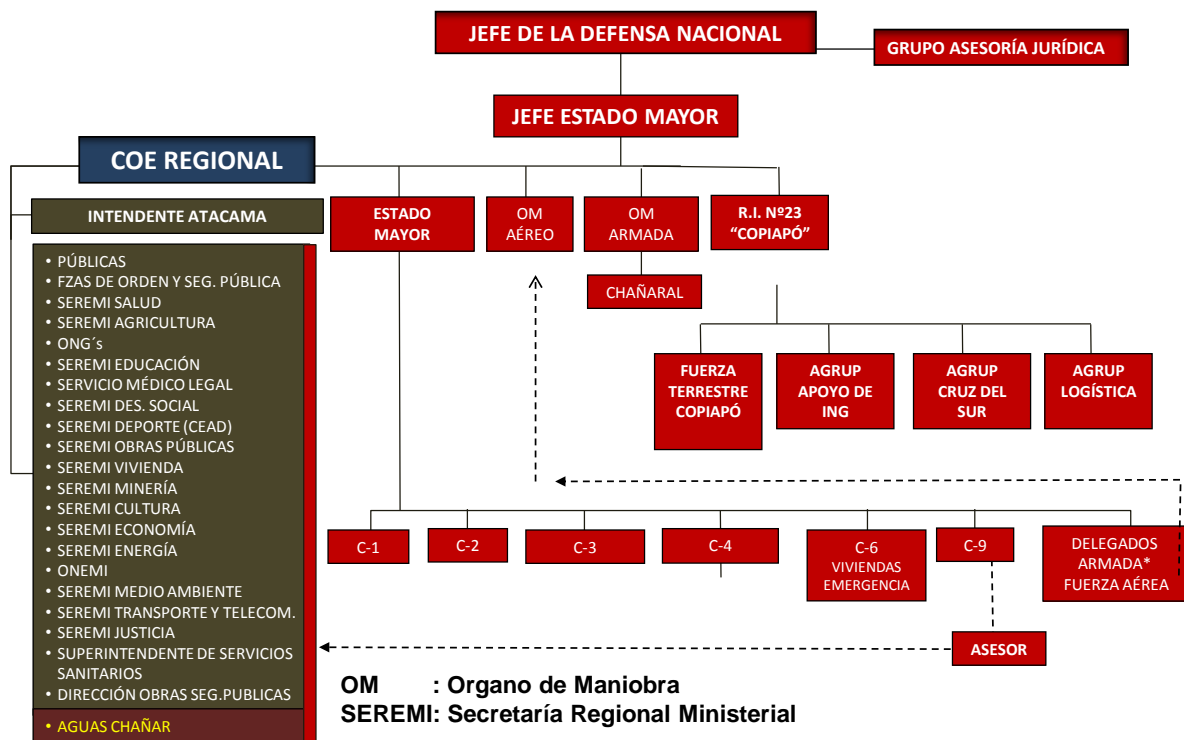
Asumido el nuevo Jefe de la Defensa Nacional para la III Región de Atacama (JDNRA), se dispuso al Comando de Operaciones de la Defensa, para que a través de las diferentes instituciones (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) conformaran un puesto de mando para la planificación y conducción de las operaciones, las que involucraban 4.000 hombres.

Este Puesto de Mando fue tripulado por 17 oficiales especialistas de Estado Mayor de las FAs (12 del Ejército, 2 de la Armada y 3 de la Fuerza Aérea) distribuidos en las siguientes funciones:

Jefe de Estado Mayor, Oficiales de Personal (C-1), Oficiales de Inteligencia (C-2), Oficiales de Operaciones (C-3), Oficiales de Logística (C-4), Oficiales de Mando y Control (C-6) y Oficiales de Asuntos Civiles (C-9).

A esta organización, se agregó una Asesoría Jurídica con dependencia directa del Jefe de la Defensa Nacional para la III Región de Atacama, la que además asesoró al puesto de mando y a las unidades subordinadas. También se integró un equipo asesor del Instituto Geográfico Militar, el que con sus capacidades técnicas entregaron todo el soporte de la cartografía e imágenes para la conducción de las operaciones. A su vez se integró un equipo de periodistas de las Fuerzas Armadas, quienes estructuraron el sistema comunicacional para la Región, orientando a los mandos en todo lo concerniente a la contingencia mediática y difundiendo de manera oportuna y eficiente el empleo de las fuerzas hacia todo el país.

Figura 6. Organigrama del Cuartel General Conjunto de Emergencia, región Atacama.



Fuente: DIVDOC, 2015 : 32

Una vez delineada la estructura general de la fuerza, el recientemente conformado Estado Mayor de la Defensa en “Atacama”, se abocó a la tarea de diseñar la misión, metodología y plazos involucrados en el Plan Atacama.

Para ilustrar lo anterior, a continuación se describe sucintamente en que consistió la misión y el propósito del Plan:

En cuanto a la misión:

Proporcionar un ambiente seguro y estable en la III Región de Atacama, zona de catástrofe, centrando el esfuerzo en la seguridad, recuperación y obtención de un estado de normalidad en la región, a partir del 01 de abril y hasta la duración del Decreto Supremo (30 días), con el propósito de ejecutar lo dispuesto por la Presidenta de la República.

En cuanto al propósito:

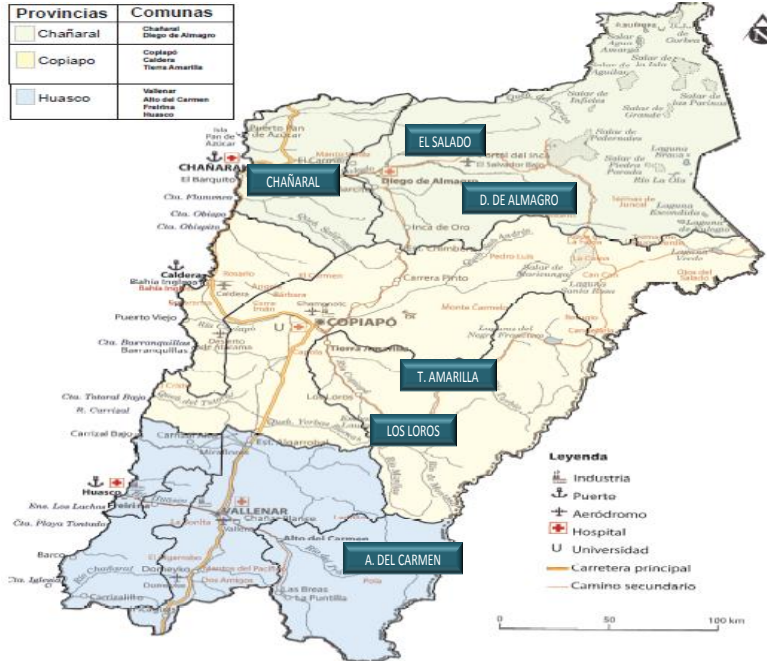
Una vez finalizado el estado excepción constitucional de catástrofe, la III Región de Atacama debía presentar un estado de normalidad en su funcionamiento general, velando por el orden público y el daño o peligro a la seguridad en la zona, sentando las bases para el inicio de la fase de reconstrucción y recuperación de la infraestructura afectada por la catástrofe. Cumplido lo anterior, las Fuerzas Armadas continuarían con sus funciones propias, constitucionalmente asignadas.

b. Delegados del Jefe de la Defensa Nacional:

Cabe precisar a su vez, que al iniciar este proceso fue clave el hecho de la importante desvinculación geográfica y de comunicaciones existente en la región, lo que motivó la decisión de designar a través de resoluciones exentas, a los comandantes de los diferentes órganos de maniobra en la región, como Delegados del Jefe de la Defensa Nacional para las siguientes localidades: Chañaral, El Salado, Diego de Almagro, Tierra Amarilla, Los Loros y Alto del Carmen (ver imagen). Ello les permitió ejercer las mismas atribuciones del Jefe de la Defensa Nacional en sus zonas jurisdiccionales, logrando autonomía y celeridad en la toma de decisiones, bajo el amparo del Estado Final Deseado estructurado para esta misión.

Figura 7. Despliegue de Delegados en Atacama.

DESPLIEGUE DE DELEGADOS DEL JEFE DE LA DEFENSA NACIONAL EN LA REGION DE ATACAMA



Fuente: Adaptado de DIVDOC, 2015 : 16

c. Puesto de Mando a base de dos núcleos:

Como resultado de las experiencias obtenidas en la planificación y conducción de las operaciones en anteriores catástrofes, se determinó conformar el Puesto de Mando en dos núcleos:

El primer núcleo estuvo instalado en la Unidad Militar donde se encontraba la Intendente de la III Región de Atacama y todas las secretarías regionales ministeriales, la prensa de las instituciones de las FAs, los medios de comunicación social de todo el país, ONEMI, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones de Chile, Registro Civil, Servicio Médico Legal, Defensa Civil, Bomberos, ONGs y delegados de las principales empresas mineras, de servicios y particulares de la región, con los cuales diariamente se reunía el Comité de Emergencia Regional y Nacional a través de video conferencia con las principales autoridades del país.

El segundo de ellos, permitió las comunicaciones fluidas y oportunas con medios de la Defensa desplegados en toda la región.

Una actividad realizada que es importante considerar, debido a que otorgó tranquilidad a la población y, por consiguiente, contribuyó a la estabilidad y a la seguridad en la región, fue el hecho que se efectuó una planificación y ejecución de un Plan de Búsqueda e Identificación de Personas, en donde se aunaron esfuerzos con las diferentes entidades estatales que tienen responsabilidad en esta actividad, coordinando el accionar entre las Fuerza Armadas, Fuerzas de

Orden, Seguridad y Justicia, Bomberos y el Ministerio Público. Si bien esta actividad estaba siendo desarrollada por cada una de las entidades nombradas, sus esfuerzos estaban duplicados, al superponerse medios que no estaban coordinados bajo una sola planificación.

d. Plan de Búsqueda de Personas.

A raíz de las graves consecuencias derivadas del aluvión en Atacama se levantaron denuncias por presuntas desgracias que fueron recibidas de forma independiente por cada institución. Ello resultó entendible en este tipo de situaciones, donde las personas buscaban establecer la ubicación y condición respecto a sus familiares que pudieron haberse visto comprometidos más allá de lo usual en la tragedia.

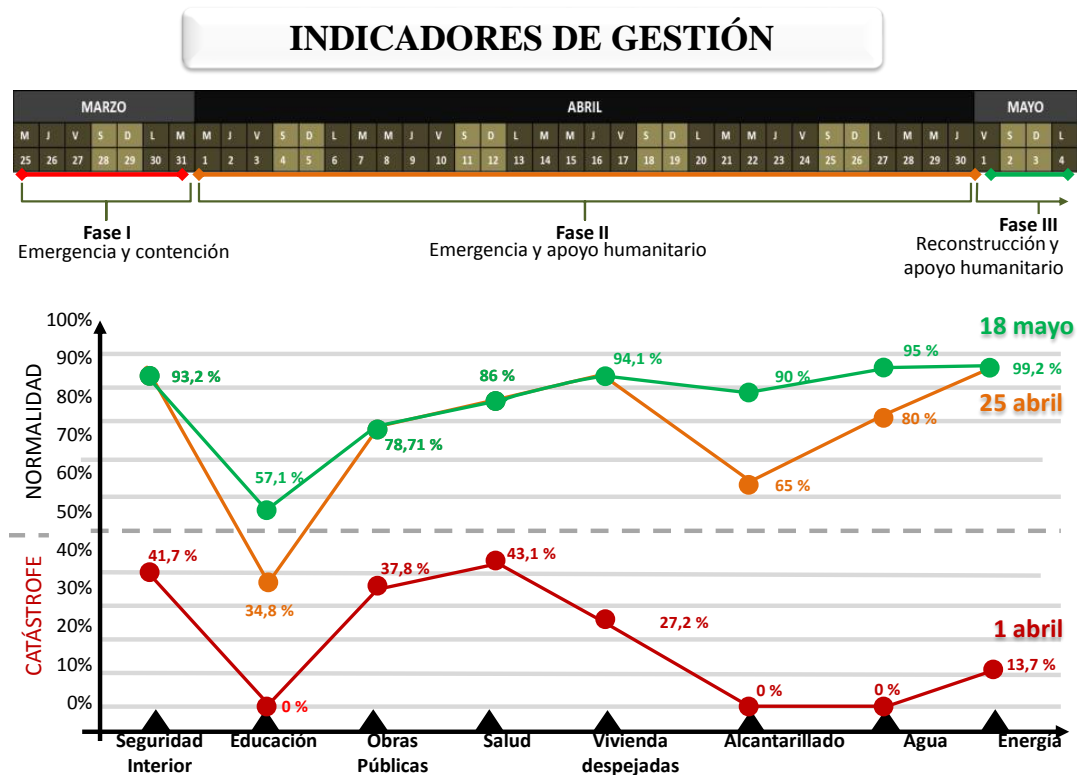
En definitiva, el Plan de Búsqueda e Identificación de Personas dispuesto por el Jefe de la Defensa Nacional, fue un documento directivo que orientó el accionar de aquellas instituciones involucradas en la búsqueda de personas en tiempos de normalidad, trasladados al estado de excepción constitucional de catástrofe. Además, sumó a su concepción, aquellos elementos de la defensa disponibles en la III Región de Atacama tales como el Ejército, Armada y Fuerza Aérea, siendo de esta forma el constructo conceptual organizador y sincronizador de todas aquellas organizaciones dispuestas para la búsqueda de personas.

De esta forma se constituyó un comité multisectorial que fue liderado por la Defensa Nacional e integró a las instituciones afines, hecho que provocó una sinergia cualitativa en el diseño de la estrategia para afrontar el desafío impuesto por el JDNRA, al ser un producto evaluado y afinado desde la perspectiva de todas aquellas instituciones participantes para su ejecución.

e. Análisis por Sector

Para la conducción de las operaciones, desde el punto de la consecución de los objetivos planteados, y con la finalidad de establecer estándares claros para alcanzar la misión asignada en la III Región de Atacama, fue necesario instaurar un mecanismo de medición y análisis, donde se establecieron indicadores de gestión, factores críticos y sus respectivos criterios.

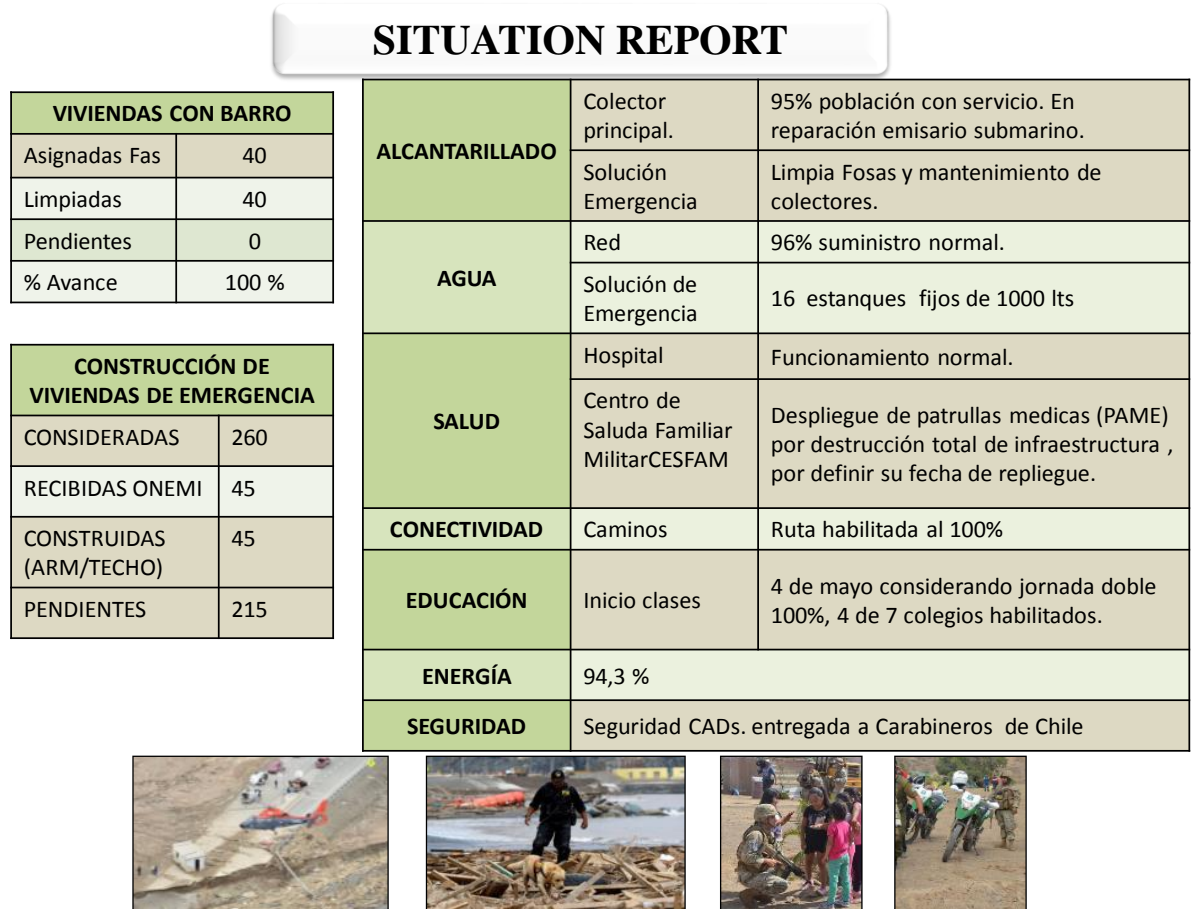
Figura 8. Indicadores de Gestión según las Fases de Gestión de Catástrofes.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de DIVDOC, 2015 : 28, 116.

Lo anterior, permitió monitorear de manera clara y efectiva el grado de avance alcanzado por los delegados del JDNRA en las respectivas áreas de responsabilidad. Consecuente con ello, se definieron los siguientes factores críticos: seguridad interior, educación, obras públicas, salud, viviendas despejadas, alcantarillado, agua y energía, que debían registrar sus avances diarios, a través del esquema SITREP (Situation Report), lo que permitió un eficiente y eficaz empleo de la fuerza, posibilitando además comparar los índices al inicio de las operaciones militares, con la cuarta semana del estado de excepción constitucional de catástrofe, tal como se observa a continuación:

Figure 9. Reporte de la Situación en el Caso de Atacama.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de DIVDOC, 2015: 108-114.

3. Tercera fase “reconstrucción y apoyo humanitario”

Con fecha 01 de mayo se publicó el Decreto N° 553, mediante el cual se prorrogaron las funciones del JDNRA, manteniendo las atribuciones y extendiendo por 30 días la vigencia del estado de excepción, lo que implicó el desarrollo de las siguientes acciones:

a. Reestructuración del Puesto de Mando:

Una vez extendido el estado de excepción constitucional de catástrofe, se reestructuró la conformación de un puesto de mando con una cantidad menor de asesores para la planificación y conducción de las actividades de reconstrucción y apoyo humanitario en la región.

A consecuencia de las experiencias obtenidas en la planificación y conducción de las operaciones durante la segunda fase “Emergencia y Apoyo Humanitario”, se continuó con la conformación del puesto de mando, pero las organizaciones civiles y gubernamentales, comenzaron a operar en sus propias instalaciones.

b. Planificación:

El proceso de planificación militar del puesto de mando, siguiendo con lo definido en la fase anterior, analizó los diferentes factores que tuvieran relación con la reconstrucción que debía continuar y potenciarse en esta fase, junto con la designación del Comandante de la Unidad Militar como comandante de la Fuerzas Terrestre (FT), permitiendo de esta forma un ordenado traspaso de responsabilidades al término del estado de excepción constitucional.

Luego de haber transcurrido un mes desde el inicio de las operaciones en la zona de empleo y derivado del importante desgaste físico y psicológico de las tropas y del Estado Mayor, lo que sumado al hecho que el empleo en este tipo de misiones se prolongan por un lapso superior a los 30 días, con un promedio de trabajo de 16 horas diarias, motivó el relevo de personal y medios, manteniendo en la región una fuerza superior a 830 hombres, hasta el término del estado de excepción constitucional.

c. Factores críticos sociales:

Cuando se realiza una planificación para la participación de medios militares en operaciones militares distintas a la guerra (MOOTW)⁸, se requiere contar con una herramienta que permita aportar antecedentes de posibles focos de conflictos, los que con el paso del tiempo se podrían transformar en riesgos para la fuerza militar o para la autoridad regional presente en la zona.

d. Operaciones Aéreas:

Estas operaciones enmarcadas en la planificación del Estado Mayor de la Defensa Nacional, fue asumida por la Fuerza Aérea de Chile, quien tuvo como misión el control del espacio aéreo y la planificación de las misiones aéreas. Lo anterior, con el objeto de centralizar los medios que concurrieron a la región en apoyo de la catástrofe.

Conclusiones

La particularidad de la geografía de Chile, provoca que cada catástrofe ocasionada en el país se presente en forma diferente, lo que dificulta la forma de abordarla desde el punto de vista sistémico. En el caso de “Atacama”, la intensidad de las lluvias, los 17 aludes en forma simultánea, el desborde de las quebradas de los ríos, además de los daños en la desembocadura de estos, más la zona rural afectada en el área, provocados especialmente por los aludes de barro, concluyeron en un colapso de la región sin precedentes, aislándola vía terrestre y generando un gran daño a la infraestructura pública, privada y especialmente a la social.

Por consiguiente, las soluciones son caso a caso, al igual que las conclusiones, las que en síntesis son las que a continuación se detallan:

Las características de la emergencia en la zona afectada, sometió a prueba el alistamiento operacional de las fuerzas militares empleadas en la Región, en especial el despliegue de las unidades provenientes desde diferentes zonas del país, las columnas motorizadas, los enlaces y la

⁸ DIVDOC MDO-20901 Operaciones Militares Distintas a la Guerra en Territorio Nacional. Santiago, 2011 : 1.2

gran capacidad logística que hubo que desplegar producto de la planificación. Por ello, se debió redoblar los esfuerzos para, por una parte, otorgar el sostenimiento a la fuerza y por otra, asumir tareas de apoyo a la población civil a través del despliegue de centros de acopio y de distribución, produciéndose una sobrecarga en las actividades propias de la cadena logística.

No obstante la magnitud de la catástrofe, la celeridad en la decisión de dictar el Estado de Excepción Constitucional, permitió la pronta intervención de las Fuerzas Armadas en la III Región de Atacama evitando actos delictuales y desorden público. Por tal motivo, la situación de seguridad interior de la región se enfocó principalmente a la contención de posibles actos de vandalismo y saqueos, dirigidos tanto al comercio establecido como también a las casas dejadas por sus moradores, atendiendo a las condiciones en que quedaron posterior a la catástrofe, que impedía habitarlas. Todo lo cual, ayudó a conformar en la opinión pública una sensación efectiva de estabilidad y seguridad a pesar de los efectos devastadores del aluvión.

El apoyo recibido por las autoridades de la Defensa, facilitaron el arribo de medios materiales y humanos configurando un potente Estado Mayor Conjunto, liderado por un oficial superior de Ejército en el rol de Jefe de Estado Mayor e integrado por oficiales de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Ello permitió en corto tiempo elaborar el Plan Atacama, una planificación eficiente, con objetivos, tareas y un estado final deseado, que posibilitó la conducción de las operaciones, a través de 3 (tres) fases, lo que apoyado con el diseño de indicadores de gestión sectoriales, lograron el cumplimiento de la misión por la máxima autoridad nacional.

El despliegue territorial de las fuerzas de tareas dispuesto, derivado de la configuración geográfica de la región, obligó a la Jefatura de la Defensa Nacional a designar y nombrar a los Comandantes de las Fuerzas de Tarea, como delegados en cada localidad, estableciendo una Zona Jurisdiccional a través de coordenadas geográficas y otorgándoles las mismas atribuciones, facilitando así la conducción y los trabajos sectoriales en las comunas.

Los medios aéreos de las Fuerzas Armadas lograron la materialización de los puentes aéreos necesarios, tanto para el rescate como para el abastecimiento de la población en los lugares más apartados y aislados por las lluvias y lodo, los cuales y una vez restituidas las comunicaciones terrestres, fueron abastecidas por medios de vehículos de alto tonelaje, logrando llevar una mayor cantidad de bastimentos para la población, lo que permitió a la ciudadanía disponer de todos los elementos para el normal desarrollo de sus actividades y volver en forma paulatina al estado de normalidad.

El diseño de un Plan de Búsqueda y Rescate de personas, consintió en la dirección centralizada de los esfuerzos de búsqueda e identificación, logrando la sinergia de todas las instituciones relacionadas con este tipo de tareas, destacando a las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública y Justicia, Grupo de Operaciones Especiales de Carabineros, Policía de Investigaciones, equipos de las Unidades de Salvataje y Rescate de Bomberos y el Servicio Médico Legal, poniendo las instituciones lo mejor de sí, en esta sensible pero necesaria tarea.

El diseño de un mapa de riesgo social, permitió identificar aquellos focos de conflicto que no necesariamente estaban asociados a la catástrofe, lo que otorgó una herramienta de análisis para anticiparse a levantamientos por demandas sociales que comenzaban a florecer en la III Región de Atacama, actuando preventivamente a través de los SEREMIS⁹ sectoriales correspondientes.

⁹Secretaría Regional Ministerial

Las capacidades puestas al servicio y socorro de quienes más lo necesitan, se puede reflejar en algunas cifras que demuestran el esfuerzo mancomunado de muchos actores, posibilitando la materialización de diversas acciones, entre las que se pueden enumerar; más de 800 viviendas sociales construidas, 800 misiones áreas realizadas, 2.900 metros cúbicos transportados, 1.700 baños químicos instalados, 1.200 casas limpiadas de barro y escombros, 7.000 toneladas de barro removido, 4.000 hombres desplegados, 500 vehículos militares utilizados, 20 aeronaves de ala rotatoria y fija y 2 buques en el puerto de Chañaral.

Estas cifras y el trabajo desarrollado en “Atacama”, reflejan el interés de las Fuerzas Armadas de Chile por contar con fuerzas competentes y comprometidas con el bien común y regidas por los códigos de conducta exigidos por la sociedad, contribuyendo así con aportes concretos al desarrollo sostenible.

De esta forma, se da respuesta con eficiencia y alto rendimiento técnico a las emergencias y catástrofes que desafían el bienestar de la sociedad, como también, cumplir en plenitud con la responsabilidad social a la nación.

Referencias

Constitución Política de la República de Chile, Ministerio del Interior (11 de agosto de 1980), “Decreto Ley 3464: Aprueba Nueva Constitución Política y la somete a ratificación por plebiscito”, *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Consultado el 28 de noviembre de 2015.

Departamento Comunicacional del Ejército. “MDO-20901 Operaciones Militares Distintas a la Guerra”. 19 de julio de 2011.

http://www.divdoc.cl/bol_noticias_divdoc/19_jul_2011.pdf.

DIVDOC. “El empleo de la Fuerza Terrestre en la operación “Atacama””. Centro de Lecciones Aprendidas, División Doctrina, Santiago, 2015.

<http://www.divdoc.cl/pages/CARTILLA11.pdf>

Ministerio del Interior de Chile. “Decreto Ley 573: Estatuto del gobierno y administración interiores del Estado”, *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile* (12 de julio de 1974). Consultado el 4 de noviembre de 2013.

“Decreto Ley 575: Regionalización del país”, *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile* (13 de julio de 1974). Consultado el 4 de noviembre de 2013.

Ministerio del Interior de Chile. “Plan Nacional de Protección Civil. Instrumento Indicativo para la Gestión Integral Decreto N° 156”. Santiago de Chile, 12 de marzo de 2002. Recuperado en

http://www.onemi.cl/wp-content/themes/onemi-bootstrap-master/library/doc/plan_nacional_0_0.pdf

**BRAZILIAN SECURITY POLICY IN THE AMAZON BORDER AND
SECURITIZATION OF THE COLOMBIAN CONFLICT (2001-2011)**

***POLÍTICA DE SEGURIDAD DE BRASIL EN LA FRONTERA AMAZÓNICA Y
SECURITIZACIÓN DEL CONFLICTO COLOMBIANO (2001-2011)***

Licio Caetano do REGO MONTEIRO, Ph.D.¹.
Universidade Federal Fluminense, Brasil
Email: liciocaetano@gmail.com

Abstract:

The cross-border effects of the Colombian conflict occurred unevenly in each neighboring country. The merging of the Colombian conflict with the global war on terrorism in 2002 was a turning point for the responses of neighboring countries. For Brazilian border policies, the main impact of this turning point was to reinforce the trend toward militarizing the institutional presence at the Brazil-Colombia border and in the entire Amazon region. The Brazilian government's responses did not occur only in a traditional way of closing the borders, but with new modalities of border control, with a focus on the cross-border illegal flows.

The mapping produced by this research demonstrates that the current profile of Brazilian policies for border security was strongly influenced by the responses to challenges brought about by the Colombian conflict. It can be showed by the mapping. The result of this process represented a shift in the policies related to the continental border of Brazil. Considering security and development as two main drivers of Brazilian government approach at the border, we note that a focus on security issues, at the expense of cross-border regional development, has prevailed in recent years. Another possibility is to consider regional cooperation on security as a means to achieve better results in regional development and integration.

Resumen:

Los efectos transfronterizos del conflicto colombiano se produjeron de forma desigual en cada país vecino. La fusión del conflicto colombiano con la guerra global contra el terrorismo en el año 2002 fue un punto de inflexión para las respuestas de los países vecinos. Para la política de fronteras de Brasil, el principal impacto de este punto de inflexión fue reforzar la tendencia

¹ Licio Caetano do Rego Monteiro is Assistant Professor of Department of Geography and Policy of Universidade Federal Fluminense, at Angra dos Reis, Brazil. PhD in Geography, at Universidade Federal do Rio de Janeiro, he is researcher of the Retis Group, at UFRJ, and Group of Urban and Regional Studies of Baía de Ilha Grande (GEBIG) at UFF. He has investigated border policies, geopolitics and security in South America.

hacia la militarización de la presencia institucional en la frontera entre Brasil y Colombia y en toda la región amazónica. Las respuestas del gobierno de Brasil no sólo se producen en una forma tradicional de cierre de las fronteras, sino también con nuevas modalidades de control de fronteras, con un enfoque en los flujos ilegales transfronterizos.

El mapeo producido por esta investigación demuestra que el perfil actual de las políticas brasileñas para la seguridad fronteriza fue fuertemente influenciado por las respuestas a los problemas provocados por el conflicto colombiano. Esto puede ser mostrado por el mapeo. El resultado de este proceso representó un cambio en las políticas relacionadas con la frontera continental de Brasil. Teniendo en cuenta la seguridad y el desarrollo como dos conductores principales de enfoque de gobierno de Brasil en la frontera, se observa que un enfoque en temas de seguridad, a expensas del desarrollo regional transfronterizo, se ha impuesto en los últimos años. Otra posibilidad es considerar la cooperación regional en materia de seguridad como un medio para lograr mejores resultados en el desarrollo y la integración regional.

Keyword: security; border; Amazon region; Colombian conflict; securitization.

Palabras claves: seguridad, frontera, region amazónica, conflicto colombiano, securitización.

Introduction

This article aims to track the recent evolution of Brazilian security policies at the borders during the last decade, mainly in the Amazon region. According to research, most of the Brazilian security policies have been applied at the Colombian border segment. The main argument of this article is that the securitization of Colombian conflict has enabled a means for reshaping the Brazilian security policies in the borderlands.

First, we present a general characterization of the Brazil-Colombia borderland, highlighting the cross-border effects of the Colombian conflict and how they affect the Brazil-Colombia borders. Secondly, we look at the linkages between the regional effects of the Colombian conflict and the global war on terrorism and how those linkages caused a turning point in the regional responses to the Colombian conflict. Finally, we present the results of the changes in security policies in the Brazilian borders, especially in the Amazon region, showing how the border policies have been reshaped by traditional ways of closing borders, as well as by contemporary trends of border security.

The theory of securitization offers an analytical framework for considering how some problematic issues could be considered threats to a referent object. For this theory, security is not an objective condition but the "outcome of a specific social process: the social construction of security issues (who or what is being secured, and from what) is analyzed by examining the "securitizing speech-acts" through which threats become represented and recognized".²

Another theoretical source is provided by the constructivism, "that posits the mutual constitution between agents and structures and adds rhetoric as an intervening or mediating

² Michael Williams, "Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics," *International Studies Quarterly*, no. 47 (2003): 513.

variable that serves to magnify or attenuate the effects of mutual constitution".³ In order to explain the recent changes in Brazilian security border policies, we need understand how the perception of threats mediates the construction of security. Analyzing contemporary conflicts, Didier Bigo asks the question of the social construction of threats, how the security agents perceive the evolution of conflicts, separating what is important and what is in the natural order of things.⁴ This constructionist view suggests that threats, as social constructs, could be more or less taken into account according to particular contexts, what McDonald highlights as contextual factors.⁵

Beyond the recognition of the threat made by a particular political community, the securitization process implies demands for exceptional responses, which are taken as "emergency measures". In our approach, we do not focus on the structures that constrain the designation of threats, but mainly we examine the structures conditioned by threat conceptions developed by Brazilian security agents in their interactions, in a "dialectical relation" between the objectivist and subjectivist moments, as proposed by Didier Bigo.⁶ The designation of threat is a constituent part of control, and we need to examine the practical effects resulting from this designation.

The 9/11 terrorist attacks caused several fears and reactions around the world, and each one of them tells us something about the large processes of globalization of terrorist threats but also something about the small-scale situations that were enabled by the new discourses of fear. The insecurity became a continuum that connects several fears in a multi-scalar mode.⁷ We seek not to consider the Brazilian security policies as a bare assimilation of U.S. foreign policies, but recognize the active role played by Brazilian policymakers and security agents within these constructs. According to Paulo Vizontini, in the 2000s, Brazil sought "to avoid the imposition of foreign agendas that do not necessarily represent the region's gravest dangers, such as overwhelming pressures of the war on terrorism".⁸

However, the Brazilian security policies have not gone unscathed by the influence of the war on terrorism. We could ask to what extent the Colombian conflict provides a linkage between the global level war on terrorism and regional level security issues. Despite the actual cross-border effects of the Colombian conflict in the Brazilian Amazon region, a fuzzy "Colombian threat" seems as a fire warning in the media, in the Brazilian Congress and in the public opinion. It also became the legitimate basis that enabled new demands to security border policies. The dual perception of non-state threats and U.S. interventionism in South America paved the way for the Brazilian reactions. In this survey, we seek tracking the linkage between the socially constructed "Colombian threat" and the security measures taken by the Brazilian state to face it.

Transnational concepts of security, in this case, do not work "to deconstruct national sovereignties that constitute republican states" but work instead to take advantage of the moment

³ Tony Payan, "Post-Political Borders: The Security Paradigm and the Resurgence of Borders," 2012, 7.

⁴ Didier Bigo, "Guerres, Conflits, Transnational et Territoire," *Cultures et Conflits*, no. 21 (1996): 397.

⁵ Matt McDonald, "Securitization and the Construction of Security," *European Journal of International Relations*, no. 14 (2008): 571.

⁶ Didier Bigo, "The Möbius Ribbon of Internal and External Security(ies)," in *Identities, Borders and Orders* (Minneapolis: Minnesota University Press, 2001), 97.

⁷ *Ibid.*, 113.

⁸ Paulo Fagundes Vizontini, "Brazil: The Dialectical Nature of Security and Integration in South America," *Policy: Issue & Actors* 20, no. 9 (2007): 11.

to make changes in the national security agencies that were awaiting opportunities to emerge.⁹ This interpretation calls attention to the local and regional decision-making processes that make security issues more complex than the usual hierarchical logics.

Colombian conflict and effects in Brazil-Colombia borderlands

The configuration of the current security and defense policies in the Brazilian Amazon borders was shaped by internal and external pressures. Internally, we highlight the institutional redefinition of the Armed Forces since the 1980s and the strategic role played by the Amazon in security and defense policies. Externally, the main element was the evolution of the Colombian conflict during the decades of 1990 and 2000 and their cross border effects.

Domestically, several policies were already underway in the Amazon because of the efforts to redefine the role of the Brazilian armed forces in a democratic and post-Cold War context.¹⁰ The Brazilian Amazon region began to assume a new strategic role in the 1980s, with an increasing orientation to strengthen the military presence in this area. This change is expressed by the transfer of military units and funds to the Amazon region, on the grounds of maintaining Brazilian sovereignty in that region and as answer to the emergence of new challenges in the international security agenda. The Amazon region was involved in a direct way - global environmentalists' demands, indigenous peoples' rights, fight against drug trafficking and so on.

The Brazilian Amazon region is located in the Northern portion of the country. It comprises approximately one third of the national territory and is characterized by very low population density and deficient infrastructure. An extensive segment of the border covering seven countries (Bolivia, Peru, Colombia, Venezuela, Guyana, Suriname and French Guyana) is located in this part of the national territory. Although internal affairs explain the weight of the Amazon region in security policies since the 1980s, the Brazil-Colombia border within this region has taken a prominent position because of external issues only since the late 1990s.

The intensification of the internal conflict in Colombia since the 1990s and its cross-border effects have placed the focus of security policies in the Brazilian Amazon on the Brazil-Colombia segment border. This intensification is expressed by three intertwined processes.

First, drug trafficking and its connections have been one of the main themes to mobilize foreign policies in South America, especially regarding the relationship between the Andean-Amazonian countries and the United States. Colombia, which has been highlighted as the main producer of cocaine since the 1980s, has expanded its role, becoming a major producer of coca leaves in their territory during the 1990s.¹¹ The era of the great Colombian cartels (the Medellín and Cali were the most famous) declined and changed the regional division of labor. The production of coca and coca paste was concentrated in Peru and Bolivia, and cocaine processing and export were located in Colombia. This division was broken by the interruption of the flow of

⁹ Edgardo Manero, "Strategic Representations, Territory and Border Areas: Latin America and Global Disorder," *Geopolitics*, n.d., 48.

¹⁰ David Pion-Berlin, "Will Soldiers Follow? Economic Integration and Regional Security in the Southern Cone," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 42, no. 1 (2000); João Roberto Martins Filho, "The Brazilian Armed Forces in the Post-Cold War Era: What Has Changed in Military Thinking?" (working paper, Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, 2007).

¹¹ UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), "World Drug Report 2000" (Oxford University Press, 2000), 29, http://www.unodc.org/pdf/world_drug_report_2000/report_2001-01-22_1.pdf.

coca paste controlled by large cartels. The illicit crops have been internalized in Colombian territory, connecting the fragmented small cartels.¹²

Secondly, the current crisis in Colombia is characterized by a high degree of external intervention, whose intensity became greater with Plan Colombia - Plan of Peace, Prosperity and the Strengthening of State - started in 1999 as a bilateral program between Colombia and the United States.¹³ Colombia went through a state of crisis, marked by the political connections of the drug trade - in state representatives and also paramilitary groups and guerrilla organizations. Furthermore, the failure of successive policies to control illicit crops and drug trafficking, and the growth of guerrilla forces and paramilitaries in the second half of the 1990s, led to the difficult challenges that would be faced at the turn of the century. In this context, Plan Colombia emerged as a permanent solution to the Colombian internal conflict.

Thirdly, Plan Colombia was consolidated by strengthening the fight against guerrillas and forced eradication of illicit crops, using aerial spraying as a privileged strategy to combat drug trafficking. Although complementary, these two fronts – the war on drugs and counterinsurgency - were still viewed as distinct from each other until their gradual blending in the early 2000s.¹⁴

Although drug trafficking and the Colombian internal conflict reached border areas in the 1980s, it was only in the 2000s that the Colombian internal conflict assumed a privileged position in bi-national relationships and cross-border interactions between Colombia and its neighbors. The involvement of other South American countries in the Colombian conflict is caused by various factors: 1) strategic and tactical uses of border areas by illegal armed actors, 2) unilateral or combined actions of the Colombian state in the borderlands, 3) forced displacement of Colombians in the borderlands and toward the neighboring countries, 4) displacement of coca crops to border regions and 5) social and environmental damages caused by aerial spraying.

The use of border areas by illegal armed actors fulfills functions of maneuver tactics in combat situations and skirmishes and strategic functions related to refuge of combatants, food supply and control of smuggling routes, especially in arms and drugs. Paramilitary control practice and activities of illegal armed groups are common, especially in the borderlands between Venezuela and Ecuador. Forced displacement caused by armed conflict reaches border towns and neighboring countries and creates the problem of refugees as another vector of internationalization of the conflict.¹⁵

The presence of the Colombian state beyond its borders because of unilateral military actions is another source of trouble, causing diplomatic crises with neighboring countries. The most prominent cases were the arrest of Rodrigo Granda in Venezuela in 2004 and the death of Raul Reyes in Ecuador in 2008. Other less prominent cases may occur when territory - on land or airspace - of neighboring countries is used for military maneuvers by Colombian official forces.

¹² Ricardo Vargas Meza, *Narcotráfico, Guerra Y Política Antidrogas: Una Perspectiva Sobre Las Drogas Y El Conflicto Armado Colombiano* (Bogotá: N(O)VIB/Acción Andina Colombia, 2005); Juan Carlos Garzón, *Mafia & Co.* (Bogotá: Editorial Planeta Colombiana, 2008), 47–54.

¹³ Socorro Ramírez, *Intervención En Conflictos Internos: El Caso Colombiano (1996-2003)* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004).

¹⁴ Jorge Rojas and Marcela Cebella, “Conflicto Y Fronteras: Vecinos En El Borde de La Crisis,” in *Colombia: Migraciones, Transnacionalismo Y Desplazamiento* (Bogotá: CES/Universidad Nacional de Colombia, 2006), 37.

¹⁵ Rojas and Cebella, “Conflicto Y Fronteras: Vecinos En El Borde de La Crisis.”

Regarding the production of coca bush, important growing areas are located in borderlands, especially at the Colombian border with Ecuador (departments of Putumayo and Nariño) and Venezuela (mainly the departments of Norte de Santander and Arauca).¹⁶ Finally, the environmental impact of aerial spraying in Colombia affects mainly the Ecuadorian border population. Aerial spraying in municipalities of Colombian border was the subject of disagreement between Ecuador and Colombia because of damage to Ecuadorian agricultural production and the population's health in the border region.¹⁷

Cross-border effects of the Colombian conflict are uneven along the frontier. The Brazil-Colombia frontier zone experiences a low incidence of these effects compared to inner Colombia and other areas bordering the country. The presence of irregular armed forces is intermittent, serving primarily to provide medical care and food supplies for guerrillas and also serving along routes for drugs and arms. News stories usually treat guerrillas and drug traffickers without distinguishing between them. The use of the territory for combat maneuvers was not recorded until 1999 when the Querari airport was used by Colombian Armed Forces. Skirmishes between guerrillas, identified or presumed, and Brazilian forces officers have been recorded since 1991, but have occurred with greater intensity since 2002. These cases had been registered as mere police reports, but in recent years official guidance has been modified to give greater attention to the recording of these events.

The incidence of forced displacement was low in both Colombian border towns and Brazilian municipalities until 2006, according to 1999-2005 data from CODHES and fieldwork conducted by the Retis Research Group / UFRJ. Since 2006, the arrival of refugees in Brazil-Colombia municipalities was highlighted by the Pastoral Care of Migrants, who estimated the presence of 4,000 Colombians in Brazil. Although the number of refugees is high when considering the local impact, the weight of the entire contingent of Colombian refugees is very small when compared to neighboring countries. In Venezuela, for example, the International Organization for Migrants documented the confirmed presence of at least 130,000 Colombians displaced by 2008.¹⁸

Effects related to illicit crops are not important in this region. Successive surveys made by Illicit Crop Monitoring Program (ICMP), conducted by UN and Colombian government, indicate the existence of sparse and insignificant illicit crops in the Colombian departments bordering Brazil. Hence, environmental effects related to chemicals sprayed by aircraft over illicit crops are nonexistent, unlike other regions.¹⁹

Finally, although potentially conflictive, the Brazil-Colombia borderland is far from the main centers of tension of the internal conflict in Colombia and its consequences, such as those found in Ecuador, Venezuela and other Amazonian countries. The geographical position of the Brazil-Colombia borderlands is relatively eccentric to the main axis of international flow from Colombia. Furthermore, it is located in an area with very low population density and very little

¹⁶ UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), "Coca Cultivation in the Andean Region. A Survey of Bolivia, Colombia and Peru" (UNODC, 2008), <http://www.unodc.org/unodc/en/crop-monitoring/index.html>.

¹⁷ Comisión Científica Ecuatoriana (CCE), "El Sistema de Aspersiones Aéreas Del Plan Colombia Y Sus Impactos Sobre El Ecosistema Y La Salud En La Frontera Ecuatoriana," 2007, <http://www.mamacoca.org>.

¹⁸ Andre Novaes and Licio Monteiro, *Relatório de Campo Não Publicado Sobre a Zona de Fronteira Colômbia-Venezuela* (Rio de Janeiro: Grupo RETIS/UFRJ, 2008).

¹⁹ UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), "Coca Cultivation in the Andean Region. A Survey of Bolivia, Colombia and Peru."

transportation infrastructure on both sides of the borderland. A very low level of Brazilian engagement with the Colombian conflict would be expected in such a situation. However, that has not been the reality.

Two levels of preoccupation can be found in the Brazilian political debate. On one hand, non-state or transnational threats such as drug trafficking, smuggling and the activities of irregular armed groups provide a troubling situation for the Brazilian government at the border between Brazil and Colombia. On the other hand, extra-regional intervention in the Colombian crisis, mainly originated in the United States, adds another concern. This dual perception of the security challenges materialized in security policies implemented in the Amazon region in the 1990s and 2000s, but with increased intensity since 2002 because of pressures associated with security demands of the war on terrorism.

Impact of 9/11 on Brazilian security policies: the TBA and the Colombian border

The impact of 9/11 on Brazilian security policies is mainly manifested in two cases, both in the border zone: the Tri-Border Area (TBA) among Brazil, Paraguay and Argentina and the Brazil-Colombia borderland

The impact of the global war on terrorism on the Brazil-Colombia border occurred in an indirect way because the policies of the Brazilian state followed changes in the internal configuration of the Colombian conflict. The year 2002 marked a turning point in the anti-drug strategies and counter-insurgency of the Colombian state. Negotiations between the government and the Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) were suspended at the end of the demilitarized zone located in the Colombian Amazon. The FARC, the Ejército de Liberación Nacional (ELN) and the Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) were included in the U.S. government list of terrorist organizations. The U.S. Congress approved the license so that resources used to combat drugs under Plan Colombia could be used for counter-insurgency.²⁰ In addition to erasing the thin line between fighting drugs and guerrillas, the Colombian conflict began to assimilate concepts of the global war on terrorism for internal use.

In South America, the Colombian case can be proven to be unique by comparison with the case of the Tri-Border Area. Before 9/11, Ciudad del Este, in Paraguay, had been assumed to be associated with international terrorism since the terrorist attacks in 1992 and 1994 against the Israeli Embassy and the Asociación de Mutuales Israelitas Argentinas (AMIA). These twin cities hold the second largest Arab community in South America and, thus, had been identified as a possible focus of operation and financing of international terrorist groups. In the aftermath of 9/11, control measures were intensified in the TBA because of the presumption of the existence of Al-Qaeda operation bases in these border cities. The main response to this situation was the creation of the Commission 3 +1 for Security in the Tri-Border Area, which comprised Brazil, Argentina, Paraguay and United States and focused on intelligence activities. This initiative led to the creation of Regional Intelligence Center, based in Brazilian city, Foz do Iguaçu. Over the years, the lack of

²⁰ Diana Marcela Rojas, “La Internacionalización de La Guerra: Estados Unidos Y La Guerra En Colombia,” in *Nuestra Guerra Sin Nombre: Transformaciones Del Conflicto En Colombia* (Bogotá: Norma, 2006), 53–54.

evidence of Al-Qaeda activity in the region shifted the focus of U.S. concerns to investigation of possible Hizballah connections in the TBA.²¹

The Colombian case differs in several aspects. First, the category of "terrorist" was not used to designate Colombian armed groups before the first U.S. responses to the 9/11 attacks. The link between the Colombian domestic level and global level of the war on terrorism was made by international and U.S. agencies, which characterized drug trafficking as a source of funding for terrorist actions.²² However, the Colombian government also adopted this presumption in order to avoid a decrease in U.S. financial and logistical support for the Colombian conflict after the start of the war in Afghanistan. According to Emma Björnehed, "the traditional separation of narcotics and terrorism counter measures and agencies has gradually faded since 9/11."²³ The concept of narcoterrorism was revived with a new focus on the terrorist side, as exemplified by a DEA statement that "some terrorist organizations use narcotics trafficking for the purpose of gaining revenues."²⁴ As an important effect of the dynamics of security after 9/11, counterterrorism initiatives brought a new lexicon and repertoire of practices that quickly changed to the former security policies in each country. In the Colombian conflict, this assimilation occurred with the merger of war on drugs, counterinsurgency and anti-terrorism.

Second, Colombian armed groups were confined to the domestic political context, in contrast to the global projection that was achieved in the case of Islamic networks linked to the TBA. After 9/11, preoccupation with homeland security reached high levels over broadened challenges that had previously been dealt with as local and national. Barry Buzan and Ole Waever have referred to this phenomenon as "macrosecuritization", i.e., a kind of securitization that occurs "on a larger scale than the mainstream collectivities from that level (states, nations) and seek to package together securitizations from that level into a 'higher' and larger scale."²⁵ Thus, the Colombian armed groups now designated as terrorists seemed a little more alarming to the global and regional agenda, causing a shift in the focus of the security policies of countries neighboring to Colombia.

Third, the responses to the TBA case were given mostly in the intelligence and diplomacy fields, while in the case of Colombia there was a greater engagement of the armed forces. In the TBA, Brazil adopted a low profile reaction in order to reduce the stigma attributed to the border region and neutralize possible unilateral U.S. actions in the TBA. In the Colombian border, active U.S. policy intervention became a *fait accompli* after Plan Colombia, and no attempt to circumvent it through multilateral negotiation has achieved success. The Brazilian position was to strengthen its border militarily and refute any accusation of negligence in border control, such as that directed to other countries, including Venezuela and Ecuador.

Mapping border security in Amazon region

²¹ Arthur Bernardes do Amaral, *A Tríplice Fronteira E a Guerra Ao Terror* (Rio de Janeiro: Apicuri, 2010), 243–44.

²² DEA (Drug Enforcement Administration), "Drugs and Terrorism: A New Perspective," 2002, <http://usregsec.sdsu.edu/docs/DEASeptember2002.pdf>.

²³ Emma Björnehed, "Narco-Terrorism: The Merger of the War on Drugs and the War on Terror," *Global Crime* 6, no. 3 (November 2004): 313.

²⁴ *Ibid.*, 306.

²⁵ Barry Buzan and Ole Waever, "Macro-Securitization and Security Constellations: Reconsidering Scale in Securitization Theory," *Review of International Studies* 35 (2009): 257.

The recent efforts of Brazilian foreign policy to build an integrated regional space in South America contrasts with the demands to close borders and strengthen territorial control in the face of cross-border threats. What seems contradictory at first glance is nevertheless the contemporary tendency of the changing world order, in which things in motion across boundaries challenge territorial covenants and fixed boundaries.²⁶ The imagined threats in our time are neither a neighboring country nor the "internal enemy", as in the geopolitical imagination of South American military doctrines of the past.²⁷ Furthermore, physical and institutional barriers, built from the top-down, are not working as they have in the past.

The transnational conception of security and demands for cooperation on security at the borders have enhanced initiatives that bring together two or more countries against a new common enemy, one who operates across borders. Seemingly contradictory, both approaches can be shown in the case of the Brazil-Colombia border segment. Changes in border security policies in the Amazon region are following both a traditional way of closing borders with military reinforcement and renewed initiatives of security cooperation.

We can track these changes in three main periods: first, military engagements from 1985 to 1998, when the military displacement to the Amazon region answered to the new functions of the military in the democratic context; second, escalation of the internal war in Colombia and US intervention with Plan Colombia, from 1998 to 2002; and third, since 2002, the merger of the fight against drugs, guerrillas and terrorism in Colombia and its consequences on regional security. The recent negotiations between the Government of Colombia and the FARC could be heralding a new era in the Colombian conflict, but it is too early to know what will result from them. We are focused on the second and third periods.

The traditional approach is expressed primarily in three dimensions: 1) military infrastructure and presence, 2) regulatory changes, and 3) programs and operations. We refer to a "traditional approach" as one that is grounded in a territorial way of border control, with emphasis on the military side and unilateral measures made from the top-down.

I. Military infrastructure and presence

The first dimension - military infrastructure and presence - includes the increased number of soldiers in preexistent military organizations, the increase in military units in the Amazon, the creation and expanded number of Special Border Platoons at the borderlines, the implementation of the Amazon Surveillance System (SIVAM) linked to the Amazon Protection System (SIPAM), and the acquisition, renovation and expansion of military equipment. The Federal Police also expanded its operations in the Brazil-Colombia border with Operation COBRA, which started in 2000 (discussed below).

Since the 1990s, the Brazilian Armed Forces have conducted the transfer of military units to the Amazon and expanded the number of soldiers and officers in this region. In 1992 and 1993,

²⁶ Simon Dalby, "Changing Borders/ Bordering Change" (Draft Paper, Security's Impact on Border Policies Conference, University of Victoria, Victoria: unpublished, 2012).

²⁷ A. Kacowicz, "Geopolitics and Territorial Issues: Relevance for South America," *Geopolitics* 5, no. 1 (2000): 81-100.

Jungle Infantry Brigades were installed in Boa Vista-RR, Cruzeiro do Sul-AC and Tefé-AM with the transfer of brigades from the southern and southeastern regions. In 2004, another brigade was established in São Gabriel da Cachoeira-AM, a municipality adjacent to Colombia that also received an Air Force detachment in 2005. The new units and the increased number of soldiers in the former bases multiplied military contingent activity in the Amazon. The army in the Amazon region increased from 6,000 men in 1986 to 22,000 men in 2004 and 25,000 in 2008.²⁸ Of the 23 Special Border Platoons existing today, only 12 existed prior to 1990. More than 28 of these Platoons are expected by 2018, according to the Plan Protected Amazon (Plano Amazônia Protegida), which was launched in 2008.

In the Brazilian Navy, the Riverine Operations Battalion was deployed from the Marine Group of Manaus in 2001. The 9th Naval District arose in 2005, based in Manaus-AM, covering the Western Amazon. These changes are expanding the number of Companies of Marines (from one to three), resulting in an increase of mariners and reducing dependence on the Fleet Marine Force, located in Rio de Janeiro.²⁹

The participation of the Brazilian Air Force in the Amazon borders defense has increased in recent years through such measures as the creation of new bases in São Gabriel da Cachoeira-AM, Vilhena-RO, and Eirunepé-AM and the start of operations of the 3rd Aviation Group squadrons in Porto Velho-RO and Boa Vista-RR, which are equipped with the Super Tucano aircraft and supported by the Base in Anapolis-GO.

Furthermore, the SIVAM, developed during the 1990s, started operation in 2002. This system, deployed as a new apparatus of control over the Amazon region, prioritizes the production and processing of information and remote sensing instruments. Between the launch of the project (1990) and the start of the operation of SIVAM (2002), the geopolitical changes in the South American Amazon region, such as the escalation of conflicts related to drug trafficking and guerrillas in the Andean countries, served to reinforce the legitimacy and revaluation of SIVAM in the 2000s.

II. Regulatory changes

The second dimension - regulatory changes - is expressed by the changing of several laws to broaden the spectrum of functional and territorial actions of the Armed Forces along the border, on indigenous lands in protected areas, airspace and waterways.

The Decrees 4411, 4412 (2002) and 6513 (2008) were intended to facilitate military access into the protected areas and indigenous lands in the border region, which are viewed as vulnerable "to the occurrence of transnational crimes and threats to national sovereignty."³⁰ In the case of indigenous lands, the decree regulates both the military presence in these areas and the relationship between soldiers and indigenous people. It opens the possibility of military actions on "measures

²⁸ Nelson Jobim, "Apresentação Do Ministério Da Defesa À Comissão de Relações Exteriores E Defesa Nacional Do Congresso Nacional," 3, accessed February 13, 2009, http://www.senado.gov.br/web/comissoes/cre/ap/AP20081118_CrepaAudPub96a.pdf.

²⁹ J. Henrique Elkfury, "Batalhão de Operações Ribeirinhas," *O Anfíbio*, 2001, 63.

³⁰ Sebastião Silvestre, "O Exército E O Meio Ambiente," *Revista Do Exército Brasileiro* 140-3 (2003): 79.

to protect lives and properties of the indigenous and their community" without previous authorization from National Foundation of the Indigenous (FUNAI).³¹

The implementation of protected areas and recognition of indigenous lands were the most successful model of interdiction along the border strip. These areas are characterized as "buffer zone" and represent "strategic areas where the central government restricts or prohibits access to the border strip and border zone."³² On one hand, state officials are concerned about the vulnerability of indigenous peoples against illegal agents with specific interests in its population for labor or work, or in its territory for the extraction of wealth, illegal trafficking or refuge. On the other hand, there is fear of complicity between indigenous and non-state actors, legal or illegal, that can take advantage of indigenous areas to promote their practices. Decree No. 6513 (2008) has established that the "Army Command must install permanent military units, in addition to the existing, in indigenous lands located in border areas".³³

The Air Interdiction Act was legislated in 2004 with the aim of establishing permission to shoot at "hostile aircrafts or suspected of trafficking in narcotics and other drugs, taking into account that these may present a threat to public safety". The operation of law requires the combination of information services of the Brazilian Air Force, the Federal Police Department, and the Brazilian Information Agency (ABIN) and the availability of infrastructure for the Air Force to respond promptly when illegal aircraft are identified. The information services enable the identification of routes and areas used by traffickers and the prevention of methods used to avoid detection, such as the pitch thrown by small cargo planes and flights at low altitudes to evade radar. The use of fire to destroy suspected aircraft must be preceded by investigation, intervention and persuasion. When preventive measures do not succeed, the aircraft becomes susceptible to being shot down. Although law enforcement is valid for the entire national territory, the priority given to the Amazon region is driving the need to harmonize the laws of Brazil, Colombia and Peru.

III. Territorial action programs.

Among regional action programs, we focus on the return of the Calha Norte Program (*Programa Calha Norte*) and expansion of its operations area, the development of joint operations between the three Armed Forces in the Amazon borderland, joint operations with the air forces of neighboring countries and the support of Federal Police operations.

The Calha Norte Program (CNP), which focuses on the Brazilian Amazon frontier, is not a new program, having started in 1985. Its initial goal was to address emerging problems in the northern border area, including the protection of indigenous communities, mining of precious metals and drug trafficking, mixed in with old anti-communist concerns, such as the Cuban

³¹ Brazil. Civil Office of Presidency of Republic of Brazil, *Decree 4412, On Presence of Brazilian Armed Forces and Federal Police in Indigenous Lands of the Seventh of October of 2002*, accessed May 5, 2015, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4412.htm.

³² Retis / Min., "Proposta de Reestruturação Do Programa de Desenvolvimento Da Faixa de Fronteira: Bases de Uma Política Integrada de Desenvolvimento Regional Para a Faixa de Fronteira. Brasília" (IICA-OEA / Ministério da Integração Regional, 2005), 145.

³³ Brazil. Civil Office of Presidency of Republic of Brazil, *Decree 6513, On Presence of Brazilian Armed Forces and Federal Police in Indigenous Lands of the Twenty-Second of July of 2008*, accessed May 5, 2015, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6513.htm.

influence in Guyana and Suriname.³⁴ The program took three main objectives since its inception: colonization and development, territorial control and national defense, and bilateral relations with neighboring countries.

The worsening of the problems that gave rise to the CNP justified expansion, in 2004, of its coverage area beyond the zone of the original program. The CNP now encompasses the states of Acre, Rondônia, the entire state of Amazonas and part of the state of Pará. Although the "demographic empty" remains a concern following a traditional conception of security and defense, the "intensification of illegal practices" assumes a growing importance as an element of insecurity. This expansion was accompanied by an increase of funds and the restructuring of the program. Currently, the CNP covers 32% of Brazilian territory.

Between 1990 and 2004, the CNP was sustained with less funding than it currently receives, and it was limited to internal actions of the Armed Forces, to support the improvement and deployment of military infrastructure in the Amazon region, which was gaining increasing importance in security and defense policies. The current structure of the CNP, with enhanced funding, is very different from its initial structure. The resources used by the CNP have increased sharply in value since 2005.

Another important program was the realization of so-called Combined Operations, undertaken by the Brazilian services under a single command. The first combined operation under command of the Ministry of Defense was the Operation Tapuru in 2002, on the Brazil-Colombia border. Between 2002 and 2008, there were eight similar Combined Operations in the Amazon, all of them in border areas, mostly in the western Amazon and particularly in the Brazil-Colombia-Peru borders zone.

In 2008, the Ministry of Defense created the Plan Protected Amazon, which sought to regulate the installation of permanent military units located on indigenous lands in the boundary zone. The design of the Special Border Platoons was also changed to reduce the empty borders and set up surveillance outposts, with "fewer people and more equipment", ready to "monitor" and "respond immediately" to any threats. With the installation of these new Platoons, the Armed Forces are also projecting that the entire area will be covered by air surveillance radar, connected to the command and control center unit system.

Although they were the result of different decision-making processes, these policies form a coherent whole, in which the Colombian border segment assumes prominence within the range of the continental border and Amazon region. The influence of the Colombian conflict appears explicitly in references to the threats that justify each act of control, when they come to the fore issues such as transnational crime, drug trafficking and the close proximity of Colombian guerrillas. Moreover, the intensification of both the Colombian conflict since 2002 and the responses of the Brazilian Government occurred during the same period.

Despite the current border problems facing Colombia's neighboring countries, the Colombian crisis has opened opportunities for the redefinition of political priorities in security and defense. This openness has been exploited in a somewhat opportunistic way by South American countries in order to strengthen their positions at the regional level.

³⁴ Carlos de Meira Mattos, *Geopolítica E Teoria Das Fronteiras: Fronteiras Do Brasil* (Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1990), 106; João Roberto Martins Filho, "As Forças Armadas Brasileiras E O Plano Colômbia," in *Amazônia E Defesa Nacional* (Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006), 17.

Emerging trends of security policies in the Brazilian borderlands

During the 2000s, beyond the traditional approach, we highlight the evolution of latent issues affecting the conversion of the Brazilian Armed Forces to new paradigms of security and defense. Institutional responses to new threats have undergone adaptive processes that incorporate contemporary models of territorial control of the borders. The challenges found in the Brazil-Colombia border area enabled the implementation of these changes because the transnational threats were perceived as new, urgent, and requiring exceptional solutions.

These new trends are manifested in three ways. The first is the tendency to integration between agencies both within the military - operations of the three forces under single command - and among these and other state agencies (the Federal Police, IRS, Brazilian Agency for Information, etc.) with exchange of information, logistical support and concerted action. The second is the tendency for international cooperation on security and defense policy at the regional level, which manifests itself both in bi-national agreements and exchanges at the level of agencies. The third trend is the recognition of "bottom-up" dynamics in negotiations between central and local level governments, in order to build the social bases for the operation of state agents.

I. Integration between agencies and new functions of the military

Military joint operations under a single command in the Brazilian Amazon began in 2002, and eight operations were performed through 2008. The link between the start of these operations and the Colombian conflict is demonstrated by the fact that the first operation - Operation Tapuru (2002) - was prompted by a clash between the Special Border Platoon of Vila Bittencourt-AM and suspected FARC guerrillas in the same year. Moreover, some operations simulated confrontation against the guerrillas and most were concentrated in the border towns of western Amazonia, particularly along the border between Brazil and Colombia.³⁵ Integration between state agencies is exemplified by Operation COBRA, which began in 2000 with the creation of several Federal Police bases to secure control of waterways and clandestine airstrips used for illicit traffic in the Brazil-Colombia segment border. This initiative involved cooperation between Federal Police and Armed Forces for logistical support and information exchange and, at a secondary level, partnership with Colombian state agencies. When Operation COBRA started, expectations were very high for the possible impact of Plan Colombia on the increase in drug trafficking at the Colombian border. Initially, the operation was provisional (for three years), but eventually it became a permanent structure of the Federal Police. Some years later, Operation COBRA inspired the creation of similar operations along borders with other countries.

The merger of military and police functions is a common trend in several countries outside South America and in Brazil is expressed by the Complementary Act 97 (2004). This Act redefined the role of the military in security and defense activities within the national territory in order to grant powers for subsidiary military actions, such as combating crime and repression in the borderlands. In the national territory, relevant offenses are those of "national and international

³⁵ Jobim, "Apresentação Do Ministério Da Defesa À Comissão de Relações Exteriores E Defesa Nacional Do Congresso Nacional."

repercussions"; and the actions taken are cooperative and supportive. Along the border, the Armed Forces address cross-border and environmental crimes; and the actions taken are preventive and repressive, alone or coordinated. Such offenses are to be treated as a threat to the sovereignty and integrity of the Brazilian state, paving the way for a more militarized response to the challenges of transnational crime.

II. Binational cooperation on security and defense

The internationalization of the Colombian conflict has led to the strengthening of security policies at Colombian borders by Colombia and its neighboring countries. This trend contrasts with Colombia of the 1990s, when the country was accused of being unable to control its borders. It was very common for the Armed forces of Venezuela and Brazil to travel into Colombian borderlands to fight illegal groups. By providing institutional and military reinforcements at the borders, Colombia sought to assert control over the so-called "ungoverned territories" and establish new perspectives in bilateral relations with neighboring countries. This change in Colombia's border security policies has resulted in a more unilateral approach in relations with emerging left-wing governments in the region, mainly Venezuela and Ecuador.

The transnational nature of threats in Colombia would also require transnational cooperation in efforts to combat it. The relations between the Colombian government and neighboring countries has taken on two distinct behaviors: the bilateral cooperation in the cases of Peru and Brazil, and the explicit rivalry in the cases of Venezuela and Ecuador, which was especially pronounced during President Uribe's second term (2007-2010).

Colombian border policies in the 2000s emerged with implementation of Plan Colombia (1999) and the Democratic Security and Defense Policy (2003). The focus of activity of Plan Colombia was the Amazonian department of Putumayo, on the border with Ecuador and Peru, but state intervention was still mainly focused on confrontation in the domestic sphere, against coca plantations and guerrillas. In 2002, the Security, Sovereignty on Borders and Social Development Plan laid the foundation for Plan Fronteras (2003).³⁶ In a departure from the previous government, the recent initiatives have the prospect of linking together goals of social and economic development and national security actions. This perspective was reinforced by the Consolidation of Democratic Security Policy, in 2007, which classified the border areas as one of four types of security zones where the model should be applied. Its main goal is social rehabilitation, with a strong emphasis on military intervention.

In Brazil, we can observe the development of binational agreements on security and defense, defined by high diplomacy but accompanied by the creation of institutional links between state officials on both sides of the border. They operate to control threats within the terrain that do not dwell fully on either side but are shaped across boundaries. The binational cooperation on security and defense policy is implemented through various measures: a) information exchange through Operation COBRA (2000) and the Binational Plan for Border Security (2011); b) joint military exercises between Brazilian and Colombian Air Forces, which started in 2005; c) sharing infrastructure, as in the case of SIVAM; d) compatibility of rules, as the Air Interdiction Law.

³⁶ César Andrés Restrepo, *Colombia: Seguridad Y Defensa En Las Fronteras* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004).

Comparing the Amazon countries, Peru and Colombia stand out with the greatest number of binational agreements with Brazil on security issues such as control of chemical precursors trafficking (Peru) and illegal flights (Colombia), as well as surveillance cooperation in the Amazon (Peru) and crime and terrorism suppression.³⁷ Colombia stands out as the partner with the largest number of such agreements in what is a new rapprochement between the two countries, together with commercial linkages.³⁸ Although most of agreements were initiated in 1997, their realization only came in later years: in 1999 (control of drug trafficking), 2001 (judicial cooperation in criminal matters) and 2006 (control of illegal flight).

In order to strengthen air interdiction, Brazil, Peru and Colombia formed a transnational mechanism to share airspace control in a combined effort involving common rules, information sharing, joint exercises, and even bi-national agreements for the sale of aircraft, as those sold by Embraer to Colombia in the 2000s.

III. 'Top-down' policies and 'bottom-up' demands

The resumption of the Calha Norte Program (CNP) in the early 2000s, with the expansion of its coverage area in 2004 and increase in funds available since 2003, was accompanied by a change in the program profile, placing a higher priority on civilian aspects relative to the military side.

The application of the resources of the CNP is differentiated into three types. First, in the civil sphere, the municipalities run the funds in actions of civil infrastructure for the purpose of "supporting the government's actions in promoting regional development."³⁹ On the military side, the funds are run by the Armed Forces for the purpose of "maintaining the sovereignty and territorial integrity". Resources are focused mainly on military infrastructure (second type) and, secondarily, to support the civilian infrastructure (third type), focused on locations with less capacity to manage funds. The increased weight of the civilian side was a way of increasing the overall supply of funds, which positively affected the military aspect, while also increasing the legitimacy of the action of the armed forces in the cities, ensuring support of local governments for security policies applied in the Amazon border area.

Funds for the civilian side have been concentrated in municipalities in the states of Roraima and Acre. The funds for the military component, aimed at infrastructure, civil or military, are concentrated in Belém-PA and Manaus-AM (out of borderlines), which are the headquarters of the command of three armed forces and of most of the military organizations. However, the municipalities of Tabatinga-AM and São Gabriel da Cachoeira-AM, bordering Colombia, stand out as recipients of big funding in both dimensions - civil and military. The data from the CNP Status Reports indicates that these two municipalities have the capability to excel in the three modalities of application of the resources described, which demonstrates the effort to establish a

³⁷ Ministério das Relações Exteriores (MRE), "Acordos Bilaterais" (Ministério das Relações Exteriores), accessed February 12, 2009, <http://www.mre.gov.br/>.

³⁸ Socorro Ramírez, "Distante Vecindad Se Fortalece Con Comércio Y Seguridad," *Análisis Político*, no. 58 (December 2006): 18.

³⁹ Ministério Da Defesa, "Programa Calha Norte:Relatórios de Situação Final (2003-2007)" (Ministério Da Defesa), 2007, accessed February 13, 2009, http://www.defesa.gov.br/programa_calha_norte/index.php.

redundancy of institutional links between the Armed Forces, municipalities and local communities in the operation of security policies in the border segment with Colombia.

The local-level negotiations to accomplish the Calha Norte Program are an example of the different ways that security primacy penetrates local politics. The existence of the "Colombian threat" appears in the local political discourse as a means of obtaining funds from central government that, in the absence of this threat, would be more difficult to obtain. Thus, security becomes a bargaining chip between local powers and central government. The discomfort and criticism of local powers is by-passed when other state functions are accomplished together in these peripheral places. Similar effects occur with indigenous people: their movements across boundaries could be blocked by military displacements in border zones, but at the same time they could be protected from other threats by the military presence.

Summary

The cross-border effects of the Colombian conflict occurred unevenly in each neighboring country. The merging of the Colombian conflict with the global war on terrorism in 2002 was a turning point for the responses of neighboring countries. For Brazilian border policies, the main impact of this turning point was to reinforce the trend toward militarizing the institutional presence at the Brazil-Colombia border and in the entire Amazon region. The Brazilian government's responses did not occur only in a traditional way of closing the borders, but with new modalities of border control, with a focus on the cross-border illegal flows.

The mapping produced by this research demonstrates that the current profile of Brazilian policies for border security was strongly influenced by the responses to challenges brought about by the Colombian conflict. It can be showed by the mapping. The result of this process represented a shift in the policies related to the continental border of Brazil. Considering security and development as two main drivers of Brazilian government approach at the border, we note that a focus on security issues, at the expense of cross-border regional development, has prevailed in recent years. Another possibility is to consider regional cooperation on security as a means to achieve better results in regional development and integration.

Bibliography

Amaral, Arthur Bernardes do. *A tríplíce fronteira e a Guerra ao Terror*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2010.

Bigo, Didier. "Guerres, conflits, transnational et territoire". *Cultures & Conflits* N° 21/21 Paris: L'Harmattan, 1996.

Bigo, Didier. "The Möbius Ribbon of internal and external security(ies)." In: Albert, Mathias; Jacobson, David; Lapid, Yosef (Org.). *Identities, Borders and Orders*. Minneapolis: Minnesota University Press, 2001.

- Björnehed, Emma. "Narco-terrorism: the merger of the War on Drugs and the War on Terror." *Global Crime*. Vol. 6, n. 3, Aug-Nov 2004.
- Brazil. Civil Office of Presidency of Republic of Brazil. *Complementary Act 117 of the Second of September of 2004*. Accessed May 5, 2015. http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/LCP/Lcp117.htm.
- . *Decree 4412, On Presence of Brazilian Armed Forces and Federal Police in Indigenous Lands of the Seventh of October of 2002*. Accessed May 5, 2015. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4412.htm.
- . *Decree 5144, Air Interdiction Act of the Sixteenth of July of 2004*. Accessed May 5, 2015. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5144.htm.
- . *Decree 6513, On Presence of Brazilian Armed Forces and Federal Police in Indigenous Lands of the Twenty-Second of July of 2008*. Accessed May 5, 2015. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2007-2010/2008/Decreto/D6513.htm.
- . *Law 9614, Air Interdiction Act of the Fifth of March of 1998*. Accessed May 5, 2015. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9614.htm.
- Buzan, Barry; Waever, Ole. "Macro-securitization and security constellations: reconsidering scale in securitization theory." *Review of International Studies* (35) 2009.
- CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento). *Cifras 1999-2005*. Accessed May 19, 2006 from <http://www.codhes.org.co>.
- Colombia. Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, 2007. Accessed June 30, 2011 from http://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/colombia%202.pdf.
- Comisión Científica Ecuatoriana (CCE). *El Sistema de Aspersiones Aéreas del Plan Colombia y Sus Impactos sobre el Ecosistema y la Salud en la Frontera Ecuatoriana*. Quito: 2007. Accessed August 30, 2008 from <http://www.mamacoca.org>.
- Dalby, Simon. "Changing borders/ Bordering change." Draft paper presented to Security's Impact on Border Policies Conference. University of Victoria, Victoria, 2012 (unpublished).
- DEA (Drug Enforcement Administration). *Drugs and terrorism: a new perspective*. Drug Intelligence Brief, 2002. Accessed June 30, 2011 from <http://usregsec.sdsu.edu/docs/DEASeptember2002.pdf>
- Elkfury, J. Henrique. *Batalhão de Operações Ribeirinhas. O Anfíbio*. Rio de Janeiro, 2001.
- Garzón, Juan Carlos. *Mafia & Co.: la red criminal en México, Brasil y Colombia*. Planeta: Bogotá, 2008.
- Jobim, Nelson. "Apresentação do Ministério da Defesa à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Congresso Nacional." 2ª Reunião da Subcomissão Permanente da Amazônia 2008. Accessed February 13, 2009 from http://www.senado.gov.br/web/comissoes/cre/ap/AP20081118_CrepaAudPub96a.pdf.
- Kacowicz, A. "Geopolitics and territorial issues: Relevance for South America", *Geopolitics*, v.5 n.1 (2000): 81-100.
- Manero, Edgardo. "Strategic representations, territory and border areas: Latin America and global disorder." *Geopolitics*, 12 (p. 19-56), 2007.
- Martins Filho, João Roberto. "As forças Armadas brasileiras e o Plano Colômbia". In: Castro, Celso (Org.) *Amazônia e defesa nacional*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.
- Martins Filho, João Roberto. "The Brazilian armed forces in the Post-Cold War Era: What has changed in military thinking?" Working Paper, Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, 2007.
- Mattos, Carlos de Meira. *Geopolítica e teoria das fronteiras: fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1990.
- McDonald, Matt. "Securitization and the construction of security." *European Journal of International Relations*, n. 14, 2008.

Ministério Da Defesa. Programa Calha Norte:Relatórios de Situação Final (2003-2007). Accessed February 13, 2009 from http://www.defesa.gov.br/programa_calha_norte/index.php

Ministério das Relações Exteriores (MRE). Acordos bilaterais. Accessed February 13, 2009 from <http://www.mre.gov.br/>.

Monteiro, Licio. Dimensão amazônica do conflito colombiano e seus efeitos nas políticas de segurança continental e brasileira. In: SILVA, F. C. T.; CHAVES, D. S. *Terrorismo na América do Sul: uma ótica brasileira*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2010.

Monteiro, Licio. Novas territorialidades na fronteira Brasil-Colômbia: deslocamentos populacionais e presença de atores armados irregulares. In: ARAGON, Luis e OLIVEIRA, José Aldemir (org.). *Amazônia no cenário sul-americano*. Manaus: EDUA, 2009.

Monteiro, Licio. *Políticas territoriais do Estado brasileiro na Amazônia e seus efeitos na fronteira Brasil-Colômbia: controle estatal e ameaças transnacionais*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, IGEO/UFRJ, 2009.

Novaes, Andre; Monteiro, Licio. *Relatório de campo não publicado sobre a zona de fronteira Colômbia-Venezuela*. Rio de Janeiro: Grupo RETIS/UFRJ, 2008.

Payan, Tony. Post-political borders: the security paradigm and the resurgence of borders. Draft paper presented to Security's Impact on Border Policies Conference. University of Victoria, Victoria, 2012 (unpublished).

Pion-Berlin, David. "Will soldiers follow? Economic integration and regional security in the Southern Cone." *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 42 (1), 2000.

Ramírez, Socorro. "Distante vecindad se fortalece con comércio y seguridad." *Análisis Político*. Bogotá, No 58, Septiembre/Diciembre 2006.

Ramírez, Socorro. *Intervención en conflictos internos : el caso colombiano (1996-2003)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004.

Restrepo, César Andrés. *Colombia: seguridad y defensa en las fronteras*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2009.

Retis / Min. "Proposta de Reestruturação Do Programa de Desenvolvimento Da Faixa de Fronteira: Bases de Uma Política Integrada de Desenvolvimento Regional Para a Faixa de Fronteira. Brasília." IICA-OEA / Ministério da Integração Regional, 2005.

Rojas, Diana Marcela. "La internacionalización de la guerra: Estados Unidos y la guerra en Colombia." In: GUTIERREZ, Francisco et al. *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Norma, 2006.

Rojas, Jorge; Ceballos, Marcela. "Conflicto y fronteras: vecinos en el borde de la crisis." In: Ardila, Gerardo (org.) *Colombia: Migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*. Bogotá: CES/Universidad Nacional de Colombia, 2006.

Silvestre, Sebastião. "O Exército e o meio ambiente." *Revista do Exército Brasileiro*, Vol. 140 – 3º Quadrimestre, 2003.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). *Coca Cultivation in the Andean Region. A survey of Bolivia, Colombia and Peru*. UNODC, 2008. Accessed June 23, 2009 from <http://www.unodc.org/unodc/en/crop-monitoring/index.html>.

UNODC. *World Drug Report 2000*. Oxford: Oxford University Press, 2000. Accessed June 23, 2009 from http://www.unodc.org/pdf/world_drug_report_2000/report_2001-01-22_1.pdf.

Vargas Meza, Ricardo. *Narcotráfico, guerra y política antidrogas: una perspectiva sobre las drogas y el conflicto armado colombiano*. Bogotá: N(O)VIB/Acción Andina Colombia, 2005.

Vizentini, Paulo Fagundes. "Brazil: the dialectical nature of security and integration in South America." *Policy: issue & actors*. Vol 20 n. 9. Johannesburg: Centre for Policy Studies, 2007.

Williams, Michael. "Words, images, enemies: securitization and international politics." *International Studies Quarterly*, n. 47, 2003.

**DEL DIAGNÓSTICO A LA ACCIÓN, UNA MIRADA A LA SEGURIDAD
MULTIDIMENSIONAL DESDE EL PERÚ.**

***FROM DIAGNOSIS TO ACTION, A LOOK AT THE MULTIDIMENSIONAL SECURITY
FROM PERU.***

Cor. Jorge Luis DÍAZ Núñez, MSc.¹

Ministerio de Defensa, Perú.

Email: jorge.diaz@iadc.edu

Resumen:

El presente artículo presenta los lineamientos de la política de seguridad actual en el Perú, basada en las lecciones aprendidas a lo largo de los últimos años, para enfrentar las amenazas del narcotráfico y el terrorismo que se conectan en nuestra realidad, en un ambiente operacional basado en conceptos de Seguridad Multidimensional, que nos ha encaminado hacia dinámicos procesos de adaptación y un engranaje conjunto, integrando capacidades, de manera que permita cumplir con los objetivos estatales de crear un entorno propicio para el desarrollo con paz social y comprendiendo la imperiosa necesidad de basarnos en la cooperación para enfrentar exitosamente el combate de estas amenazas que sobrepasan las fronteras y que tienen un carácter global afectando directamente en el desarrollo del hemisferio occidental.

Abstract:

This article presents the guidelines of the current security policy in Peru, underpinning the lessons learned over the past years to face the threats of drug trafficking and terrorism that are part of our reality in an operational environment based on concepts of Multidimensional Security. This has led to dynamic processes of adaptation and joint gear setting while integrating capabilities so as to meet the state objectives of creating an enabling environment for development with social peace and understanding the urgent need to rely upon cooperation to successfully combat these threats that are global in nature as they transcend borders and directly affect the development of the Western Hemisphere.

Palabras claves: Integración de capacidades, Adaptación, Estrategias, Prevención y Reacción, Cooperación.

Keywords: *Integration capabilities, Adaptation, Strategies, Prevention and Reaction, Cooperation.*

¹ Coronel del Ejército del Perú. Asesor del Colegio Interamericano de Defensa, Washington D.C., EEUU, Magister en Ciencias Militares de la Escuela Superior de Guerra del Ejército del Perú, Magister en Administración de Negocios por la Universidad del Pacífico, Lima., Perú.

La comprensión y el enfoque de trabajo conjunto, materializados a través de la acción integral preventiva y reactiva como respuesta del Estado y no de esfuerzos individualizados, van dando sus primeros frutos en el combate al denominado narcoterrorismo en el Perú, aunque el contexto sobrepasa las fronteras.

El siglo XXI nos está deparando un escenario globalizado, enmarcado en acelerados procesos de integración, impulsado por un flujo de mercancías y movimiento de personas sin precedentes, siendo estos muy dinámicos, pero que, a la vez, a las tradicionales estructuras estatales, se le dificultan obtener el control de los mismos. Así pues, el contexto donde hoy nos estamos desarrollando, exige de por sí la profunda necesidad de adaptarse a los cambios que esta vorágine de los mercados impone, por lo que el desarrollo de los acontecimientos considerando nuestros recursos, debería enrumbarnos en una dirección que permita proyectar a nuestro hemisferio, como una región basada en la estabilidad, dentro de lo que hoy es un ambiente mundial, tan difuso y violento a la vez.

En los primeros años de esta centuria, la Organización de Estados Americanos (OEA), asumió su compromiso para comprender como hemisferio la adecuación a los impactantes cambios que se estaban desarrollando, siendo así que teniendo como base las Cumbres de las Américas realizadas en Santiago de Chile (1998)² y Quebec (2001),³ la Comisión de Seguridad Hemisférica⁴ empieza a realizar profundos estudios sobre el significado, alcances y proyecciones de lo que era la seguridad y permitir obtener enfoques comunes para afianzar la paz y la seguridad hemisférica. En el mes de junio del año 2002 se formaliza la denominada Declaración de Bridgetown⁵ donde se reconoce la multidimensionalidad de la seguridad hemisférica, aperturando un nuevo enfoque que abarcaba las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos que tenían carácter transnacional y requerían respuestas multisectoriales.

Con este marco, el 28 de octubre del 2003 la OEA, como corolario de la Conferencia Especial sobre Seguridad llevada a cabo en Ciudad de México, presentó, luego de un exhaustivo estudio conjunto, la denominada Declaración de Seguridad de las Américas⁶, en la cual se resaltó el contexto multidimensional de la misma, basados en el principio fundamental del individuo como centro de su atención, abarcando aspectos de seguridad nacional, seguridad pública y seguridad humana en un solo eje.

Por lo tanto, los países del hemisferio occidental para continuar en su largo camino hacia el desarrollo en un ambiente de seguridad, deberían asumir los retos y desafíos de este escenario, lo que conllevaría a la clara e imprescindible responsabilidad de adaptarse a los nuevos entornos,

² “Mandatos de la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago, 1998”, Organización de los Estados Americanos. Secretaría de las Cumbres de las Américas. <http://www.summit-americas.org/esp/cumbresantiago.htm>.

³ “Tercera Cumbre de las Américas: Ciudad de Quebec, Canadá, 20 al 22 de abril de 2001”, Organización de los Estados Americanos. Secretaría de las Cumbres de las Américas. http://www.summit-americas.org/iii_summit_sp.html

⁴ “Los nuevos enfoques sobre la Seguridad Hemisférica”, *Reunión Especial de la Comisión de Seguridad Hemisférica. Informe de la Presidencia.* (AG/RES. 1744 (XXX-O/00)) Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. <http://www.oas.org/csh/spanish/ncsinfopres.asp>.

⁵ *Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica.* http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/agcgdoc15_02.htm.

⁶ Organización de los Estados Unidos. “Declaración sobre Seguridad en las Américas”, Conferencia Especial sobre Seguridad. <https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>.

para lo cual se tenía que reconocer a nuestro hemisferio como una región de contrastes, al convertirse en una zona de paz interestatal, donde prima la solución pacífica de las controversias, pero a la vez la región más desigual del planeta y con mayor violencia interna, siendo el incremento exponencial de los conflictos sociales, su expresión más directa. Además, las prioridades de los Estados están cambiando hacia el desarrollo integral dentro del contexto democrático y comprendiendo la interdependencia compleja.⁷

Han transcurrido doce años desde aquella histórica declaración, por lo que, en el contexto actual, podemos observar que somos una región con bajo gasto militar el cual se ha ido reduciendo paulatinamente, representando actualmente el 1.4% del Producto Interno Bruto (PIB)⁸, basados en los limitados recursos y el enfoque de tipo social de nuestros presupuestos que ha hecho de la defensa ser considerado más como un gasto que como una inversión; siendo a la vez considerado un sector, no muy remunerativo para los gobiernos, desde los puntos de vista económico y político.

En contraparte, el debilitamiento de las condiciones de la seguridad pública, la ha colocado en un punto central de las agendas gubernamentales, con el incremento necesario de los presupuestos enfocados en la seguridad de sus ciudadanos, los cuales en los últimos diez años se han incrementado considerablemente⁹, recordando que hoy en día, la falta de empleo dejó de ser la mayor preocupación en Latinoamérica, siendo actualmente superada por la percepción palpable de la inseguridad como lo indica, estudios realizados por Latinobarómetro¹⁰, pero que al unirlos, ha traído como funesta consecuencia la inserción del Crimen Organizado Transnacional (COT), en un ambiente, donde la presencia del Estado dentro de sus realidades geográficas, es escasa o hasta nula, aprovechado por estas organizaciones delictivas para obtener la licencia social¹¹, muy en especial enfocados en nuestros jóvenes, recordando que ellos representan casi el 30% de nuestra población siendo los más vulnerables y fáciles de captar¹².

En este ambiente operacional encontramos hoy por lo tanto, de acorde con las estructuras estatales propias de cada país, a las Fuerzas Armadas asumiendo roles no tradicionales, ejecutando lo que se denomina operaciones militares diferentes a la guerra¹³, y donde los desafíos que la

⁷ Robert Keohane y Joseph Nye, "Poder e interdependencia. La Política mundial en transición", Capítulo II. *Realismo e interdependencia compleja*. (Red de Bibliotecas Landivarianas. Universidad Rafael Landívar: Guatemala): 41. <http://www.url.edu.gt/PortalURL/Biblioteca/Contenido.aspx?o=5244&s=49>.

⁸ Banco Mundial, "Datos del Banco Mundial.org. indicadores. Gasto militar % del PIB". <http://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS>

⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. "Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina". <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

¹⁰ Marta Lagos y Lucía Dammert, "La seguridad ciudadana. El principal problema de América Latina" (Lima: 2012). http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf

¹¹ Vanda Falbab-Brown, "Políticas antinarcóticos internacionales. ¿Reducen el consumo nacional o proponen otros objetivos en políticas exteriores?". Presentación ante el Sub comité de Políticas Nacionales del Comité de Supervisión y Reformas Gubernamentales de la Cámara de Representantes de los EEUU, 21 de Julio de 2010. Publicado por *Brookings.edu*. <http://www.brookings.edu/es/research/testimony/2010/07/21-international-counter-narcotics-felbabbrown>.

¹² "Hechos sobre adolescentes y jóvenes en América Latina y El Caribe", Hoja de Datos. UNICEF. [http://www.unicef.org/lac/Hoja_de_datos_sobre_adolescentes_Cumbre_uv\(1\).pdf](http://www.unicef.org/lac/Hoja_de_datos_sobre_adolescentes_Cumbre_uv(1).pdf)

¹³ Osvaldo Bahamondes Masafierro, "Empleo de las FFAA en Operaciones Militares diferentes a la Guerra", Centro de Estudios Estratégicos de la ANEPE. CL. Cuaderno de Trabajo N° 01/2016. <http://www.asociacioncolegiosdefensaiberoamericanos.org/acdibero/asset/856f0f77-118e-47f9-baaa-77d351cdb349/Cuaderno+de+Trabajo+N%C2%BA1.pdf>

seguridad multidimensional presenta, obligan en muchos casos a nuestros países que cuentan con recursos limitados, emplear todos los medios a su alcance, direccionando a sus estructuras tradicionales, hacia las necesidades de un accionar interoperable en la defensa del estado de derecho y el sistema democrático, siendo plausible entonces una redefinición de las estrategias de defensa y seguridad nacional que aún mantienen visiones contrapuestas, contándose aún con organizaciones, normas, marco jurídico y, hasta liderazgos, no adecuados a la realidad vigente, dificultando su participación en apoyo al combate de las nuevas amenazas¹⁴.

Además, es importante resaltar las realidades asimétricas que se presentan en el hemisferio, con países que cuentan con escasos recursos y otros con capacidades muy consistentes, pero lo que no debería significar la marginación de estos actores diferenciados en esta lucha, comprendiendo entonces su rol y su posición, basados en obligaciones compartidas y sin jerarquizaciones para enfrentar las amenazas actuales, que tienen carácter transnacional, que no respetan fronteras y cuentan con una gran capacidad de adaptabilidad al entorno. Entonces, al mantenerse en muchos casos, sus esfuerzos individualistas, no se estaba comprendiendo que esta lucha debe enfrentarse en su contexto integral y que aún, al mantener los principios de capacidad de respuesta basados en la reacción y no la prevención, con carácter inmediato y cortoplacista, no se involucraban en los aspectos que son la raíz fundamental del problema en sí¹⁵.

Pero, al comprender entonces que el escenario se ha modificado, la seguridad no podría estar ajena a estas circunstancias, por lo que en estos últimos años ha tenido efectos tanto en el enfoque como en el replanteamiento de las estrategias, para asumir los nuevos retos o amenazas que se ciernen de todo tipo como el COT, el terrorismo, el problema de las drogas, los ataques a la seguridad cibernética, los desastres producidos por la naturaleza o acción del hombre y las crisis humanitarias, entre otros, las cuales están relacionadas directamente con el desarrollo, haciéndose entonces imprescindible la cooperación como factor clave de éxito, pudiendo así concretizar avances sustanciales que enfrenten en mejores circunstancias a estas amenazas comunes.

El escenario de la seguridad en el Perú, no era muy diferente a la de otros países, por lo que el Estado Peruano estaba obligado primeramente a ser consciente de dicha realidad y segundo, aceptar los retos y desafíos que este ambiente imponía, para lo cual era necesario avanzar en políticas y estrategias concretas que permitan bajo el marco de principios democráticos como son la solidaridad, la protección de los derechos humanos y férrea defensa del estado de derecho, apoyar con sus Fuerzas Armadas al combate de estas amenazas en los aspectos que podrían ser de utilidad, considerando sus estructuras y organizaciones diseminadas a lo largo y ancho del país, siendo su participación directa en la lucha contra lo que se denomina Narco – Terrorismo¹⁶ una amenaza de tipo híbrida, focalizado en la región configurada de los Valles de los Ríos Apurímac,

¹⁴ Héctor Saint-Pierre, “Fundamentos para pensar la distinción entre defensa y seguridad”. *Red de Seguridad y Defensa de América Latina. Atlas comparativo de la defensa en América Latina y El Caribe*. Edición 2012. (RESDAL, Buenos Aires, Argentina: 2012). <http://www.resdal.org/atlas/atlas-libro-12-espanol.html>

¹⁵ Andrés Serbin, “OEA, ONU, Sociedad Civil y Prevención de Conflictos. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales”. (Buenos Aires, Argentina: Marzo 2009). <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/08/documentos-cries11.pdf>

¹⁶ García, David; Barras, Raquel; “Hacia un nuevo y diferente "Flanco Sur" en el Gran Magreb-Sahel”, *Revista UNISCI* 2015. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal: 11-46. <http://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=76742310001>.

Ene y Mantaro, más conocido por sus siglas como VRAEM¹⁷ y en la del Alto Huallaga en la región de San Martín y Huánuco, que abarcaban en su conjunto una extensión de más de 300,000 kilómetros cuadrados.

En dichas zonas se mantuvo a través del estado de emergencia¹⁸ su presencia permanente, que permitió obtener el control del territorio pero no minimizar el accionar de las estructuras organizacionales de los remanentes de la organización terrorista Sendero Luminoso¹⁹, la cual de por sí se encuentra muy debilitada en su capacidad de acción más allá de su focalizado nivel de influencia en estas zonas que son claves para el narcotráfico, por tener suelos altamente productivos, que permiten la cosecha de hasta tres sembríos por año de hoja de coca, insumo principal de una de las drogas más consumidas en el mundo como es la cocaína²⁰.

En los últimos años, el esfuerzo operacional basado fundamentalmente en el carácter reactivo para combatir al terrorismo y al narcotráfico imperante en la zona, tuvo como base fundamental el control del territorio basado en mantener la presencia en sus diversas áreas a través del establecimiento de las denominadas Bases Contrterroristas (BCT)²¹ y realización de patrullajes disuasivos por un lado y la erradicación de los cultivos de coca por otro, aunados además con enfoques preventivos no integrados de sistemas de sustitución de cultivos alternativos²², los que sin embargo no terminaron por afianzarse, llevando al Perú a recuperar el tristemente sitial de ser considerado el primer productor de cultivos de coca en el mundo para el año 2012²³ y la valiosa pérdida de vidas humanas, por lo cual casi doscientos miembros de las fuerzas armadas, policías y autoridades locales, sucumbieron producto de todo tipo de acciones subversivas como emboscadas, colocación de trampas explosivas y ataques empleando francotiradores a las BCT, diseminadas a lo ancho del VRAEM y el Alto Huallaga.

La estrategia utilizada al estar basada en el control territorial, se priorizó la ocupación de sectores fundamentales que se convertían en pasos obligados que permitirían el control de insumos químicos, así como el traslado de la droga acopiada, dificultando su accionar; sin embargo, afrontar separadamente el combate del narcotráfico y el terrorismo, como si actuaran en campos diferenciados, hizo que se realicen permanentemente esfuerzos divididos, tratando de obtener resultados sin comprender en su real dimensión, la necesidad de no solo compartir información de los órganos de inteligencia disponibles, sino de integrarla, con la finalidad de romper los

¹⁷ Zona geográfica del Perú ubicada en la Selva Central y Sur, correspondiendo a las regiones de Junín, Cusco, Apurímac y Ayacucho, delimitado por las confluencias de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro.

¹⁸ Constitución Política del Perú, Artículo 137. Estados de Excepción, Estado de emergencia y Estado de Sitio. https://www.web.onpe.gob.pe/.../constitucion_peruana/constitucion_titulo4_capitulo7...

¹⁹ Dora Tramontana Cubas, "La violencia terrorista en el Perú, Sendero Luminoso y la protección internacional de los derechos humanos", Congreso de la República del Perú. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BD0C6CC2DA0E3A8E05257BF1001AA8BB/\\$FILE/La_violencia_terrorista_en_el_Per%C3%BA_I.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BD0C6CC2DA0E3A8E05257BF1001AA8BB/$FILE/La_violencia_terrorista_en_el_Per%C3%BA_I.pdf)

²⁰ "Informe Mundial sobre las Drogas 2015. Resumen ejecutivo". Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. <http://www.ipu.org/splz-e/unga16/drug-report-s.pdf>.

²¹ Unidad básica del Batallón Contrterrorista, con una composición del valor de una Compañía de Fusileros de Infantería.

²² "Informe Mundial sobre las Drogas 2015. Resumen ejecutivo", Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. <http://www.ipu.org/splz-e/unga16/drug-report-s.pdf>.

²³ "Perú. Monitoreo de coca 2012. Setiembre 2013", Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Peru/Peru_Monitoreo_de_Coca_2012_web.pdf

vínculos creados entre el narcotráfico y el terrorismo, producto de una boyante economía ilegal que rendía beneficios mutuos.

Pero, para enfrentar a las amenazas comunes, era necesario obtener la voluntad política, principio fundamental que refuerza la confianza mutua de todos los actores gubernamentales y poder propiciar el cambio, siendo estas enfocadas dentro de lo contextualizado por Church y Rogers en sus teorías, hacia las élites, el desarrollo institucional, las relaciones saludables y las actitudes públicas²⁴ ya que el direccionamiento de un enfoque integral estaba comprendido, pero no se realizaban los esfuerzos necesarios para concretizarlos, permitiéndose mantener estructuras que hacían denodados esfuerzos individuales que obtenían logros, pero con el pasar de los meses estos se diluían al no obtener la aceptación de la sociedad en su conjunto, la cual seguía viendo la situación en el VRAEM como algo distante y que no lo afectaba, regresando de alguna manera a la historia del Sendero Luminoso de los primeros años de la denominada lucha armada, la cual hasta que impactó directamente en Lima la capital del Perú, no fue el foco de su atención²⁵.

Entonces, veamos cómo se ha ido avanzado paulatinamente en lograr unificar criterios, aunar esfuerzos conjuntos y optimizar el empleo de los recursos del Estado en un solo propósito para combatir al narcotráfico y al terrorismo en estas convulsionadas zonas del Alto Huallaga y del VRAEM a través de un cambio estratégico integral y sistémico. En los años 2012 y 2013, se crean para estas zonas delimitadas, las Comisiones Multisectoriales para la Pacificación y Desarrollo Económico Social con sus respectivas Secretarías Técnicas como soporte administrativo²⁶, las cuales proponían políticas, y materializaban planes y estrategias, que sustenten la intervención con carácter integral, con la finalidad de impulsar el desarrollo económico y social y la pacificación en un solo enfoque, siendo además declaradas de prioridad nacional y adscritas a la Presidencia del Consejo de Ministros, para darle el soporte político y facilitar así, la materialización de los proyectos de desarrollo, permitiendo verificar los avances, cumplimiento de plazos y la evaluación e impacto de los mismos, significando entonces un giro importante y una respuesta multifuncional del Estado para enfrentar la difícil coyuntura.

En el enfoque operativo, de acorde a esta nueva concepción, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA)²⁷, replantea entonces su concepto operacional, orientándolo hacia uno que esté en concordancia con los lineamientos políticos de pacificación y desarrollo económico social, formulándose así, la denominada “Estrategia de Seguridad Multidimensional”, realizando una serie de acuerdos y convenios con instituciones multisectoriales y de apoyo internacional²⁸ comprendiendo que las acciones a llevarse a cabo tendrían un concepto integral y

²⁴ Cheyanne Church and Mark Rogers, “Diseñando los resultados”, Capítulo II de *Entendiendo los cambios* (2006).

²⁵ “Atentado de Tarata sigue presente en memoria de peruanos”, Radio Nacional del Perú. 16 de Julio 2015. <http://www.radionacional.com.pe/noticias/nacional-en-la-noticia/atentado-en-tarata-sigue-presente-en-memoria-de-peruanos>

²⁶ Decreto Supremo N°074-2012-PCM y Decreto Supremo N°030'2013-PCM disponen la creación de las Comisiones Multisectoriales para la Pacificación y Desarrollo Económico Social en la Zonas del VRAEM y el Huallaga respectivamente. Presidencia del Consejo de Ministros. <http://www.pcm.gob.pe/>.

²⁷ El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Perú es el órgano en cargado de realizar el planeamiento, preparación, coordinación y conducción de las operaciones y acciones militares de las Fuerzas Armadas, enmarcadas en el irrestricto respeto al Derecho Internacional Humanitario. <http://www.ccffaa.mil.pe/ccffaa/mision/>

²⁸ CCFFAA impulsa taller de seguridad multidimensional enfocado en la población rural del distrito de Río Tambo en el VRAEM. <http://www.ccffaa.mil.pe/ccffaa-impulsa-taller-de-seguridad-multidimensional-enfocado-en-la-poblacion-rural-del-distrito-de-rio-tambo-en-el-vraem/>

ser parte de una estrategia global, obligando al accionar a llevarse a cabo de manera conjunta y empleando todos los medios para optimizar los objetivos trazados en una sola dirección estratégica del Estado en su conjunto.

Es importante comprender que las realidades geográficas de estas dos zonas del Perú localizadas en la Selva Central y Oriental, cuentan similitudes y diferencias sustanciales, pues si bien se desarrollan entre los 400 y los 2500 metros sobre el nivel del mar lo que las convierte en tierras muy fértiles y productivas, la zona del VRAEM es mucho más accidentada lo que dificulta aún más la vigilancia y el accionar de las fuerzas del orden, mantener el control territorial y elevándose considerablemente los costos de creación de infraestructuras para el desarrollo. Además, es muy importante para el contexto comprender que el liderazgo de la organización terrorista Sendero Luminoso fue debilitado profundamente con la captura en Setiembre del año 1992 de su máximo líder Abimael Guzmán²⁹, lo cual creó un cisma dentro de la organización constituyéndose desde ese entonces dos líneas diferenciadas; una hacia lograr acuerdos que pusiera fin a la lucha armada y otra ligada hacia la continuidad de la misma, lo que ocasionó que los que estaban de acuerdo con las negociaciones se afianzaran en el Alto Huallaga y los del continuismo en el VRAEM³⁰.

Así pues, el Alto Huallaga que en la década de los años 80 y parte de los 90 era el principal abastecedor de droga en el Perú y se encontraban insertado dos organizaciones terroristas como eran el denominado Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) y Sendero Luminoso, fue disminuyendo progresivamente su importancia, primero por un lado a la minimización del accionar del MRTA, que fue completamente derrotado durante los años 90³¹ y al debilitamiento de la facción de Sendero Luminoso en la zona, proceso fundamentalmente relacionado al accionar conjunto de las fuerzas del orden y el empleo sustantivo de los órganos de inteligencia conjuntos e integrados que permitió las capturas de las cúpulas de esta organización terrorista, y por otro lado sustancial el impulso orientado al desarrollo lo que capto la comprensión de la población, que fue sustituyendo los cultivos de coca por otros alternativos como el café y el cacao que le traían por el precio de estos commodities mayores ganancias y estabilidad.

A la vez, el volumen de las inversiones en estructuras de desarrollo, a través de programas que permitió ampliar las redes viales, obtención de mercados para sus productos, aumento de infraestructura de salud, educación y apoyo social, ocasionó que el discurso retórico del senderismo fuera perdiendo credibilidad, lo que conllevó a la disminución de su grado de influencia, por lo que tuvieron que ampliar su radio de acción, haciéndolos más vulnerables, siendo finalmente el denominado camarada Artemio máximo líder terrorista de la zona capturado en el

²⁹ “Histórica captura de Abimael Guzmán y cúpula de Sendero Luminoso cumple hoy 21 años”, *Diario El Comercio*. (12 de Setiembre del 2013). <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/historica-captura-abimael-guzman-cupula-sendero-luminoso-cumple-hoy-21-años-noticia-1630219>

³⁰ Fernanda Daniela Díaz, “Los múltiples Sendero Luminoso en el actual Perú”, Universidad Nacional de La Plata. Censud – IRI/UNLP: 28 noviembre 2014. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/44799/Documento_completo.pdf?sequence=1

³¹ “El MRTA ha sido un fracaso total”, *Diario El Comercio* (28 de septiembre del 2015). <http://elcomercio.pe/politica/actualidad/mrta-terrorismo-peter-cardenas-reitera-disculpas-actos-terroristas-video-noticia-1844263>

2012³², poniendo fin a su accionar delictivo, el cual mantuvo en estos años su presencia a través de atentados aislados contra miembros del orden, sobretodo de patrullas vehiculares policiales, pero que ya no tenían el impacto de años anteriores.

El logro del desbaratamiento de la estructura de Sendero Luminoso en esta zona ha permitido consolidar una pujante industria local del cacao y del café, reflotar considerablemente la industria del turismo y mejorar las capacidades de desarrollo, claro ejemplo de esto es la inversión para hacer realidad la central hidroeléctrica de Chaglla³³, lo que no significa que aún existan zonas muy limitadas de cultivos de coca, pues las mafias del narcotráfico aún mantienen sus círculos muy cerrados, pero que están más debilitadas que antes, viendo en conclusión un enfoque preventivo y reactivo como medio de respuesta, que hizo de esta difícil coyuntura una realidad distinta en estos años que ha permitido ya no estar considerada una zona convulsionada y retomar después de 30 años su condición del pleno uso de las garantías constitucionales, que estaban limitadas por el estado de excepción donde se desarrollaba. Sin embargo, el mantener un rumbo definido para la zona es de vital importancia por lo que la aprobación del denominado “Plan de Desarrollo Territorial para la zona del Huallaga al 2021³⁴”, está direccionado en ese sentido y consolidar las condiciones que permitan afianzar su desarrollo con paz social.

En el VRAEM, como hemos explicado se trata de una realidad diferenciada, producto de un abandono de estas zonas donde el desarrollo era un término desconocido y en la cual el Estado tenía una escasa y hasta nula presencia, siendo entonces, utilizando el conocimiento de su agreste geografía y la adaptación al medio, un terreno fértil para posicionarse para los remanentes de la línea continuista de Sendero Luminoso bajo la dirección de los hermanos Quispe Palomino³⁵, los que por espacio de varios años fueron construyendo toda una red de lealtades que no permitía el ingreso de nuevos pobladores sin que sean detectados, creando una barrera hasta cierto punto infranqueable para la obtención de información.

La pregunta era como replicar el éxito del Alto Huallaga en el VRAEM, poblada en su mayoría por migrantes de la zona alto andina que hacía difícil la inserción y colaboración de la población hacia los elementos del Estado al cual veían con mucha desconfianza y donde el cultivo de la coca era su medio vital de subsistencia. Es importante recalcar que las fuerzas del orden (Fuerzas Armadas y Policía) mantenían una presencia permanente a través de las BCT y Comisarías; sin embargo, fueron reducidas en su número años atrás, limitando significativamente entonces su radio de influencia, lo que permitió un control más efectivo de la zona a las huestes terroristas.

Entonces, volvamos a nuestro enfoque preventivo – reactivo como principio fundamental para poder comprender el trabajo realizado en estos años. Si los esfuerzos por asegurar la paz y tranquilidad de los pobladores resultaban infructuosos, el compromiso por reducir los cultivos de coca se hacía cada vez más difícil por la resistencia de los mismos, pues lo consideraban su único

³² El Camarada “Artemio”, seudónimo del terrorista Florindo Eleuterio Flores, jefe de la facción terrorista de Sendero Luminoso en el Alto Huallaga, fue capturado por el Ejército y la Policía Nacional el 13 de febrero del 2012.

³³ “Proyecto Hidroeléctrico Chaglla”, Banco Interamericano de Desarrollo.

<http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page.1303.html?id=PE-L1113>.

³⁴ “Plan de Desarrollo Territorial para la zona del Huallaga 2021”. Presidencia del Consejo de Ministros, 2015. http://codehuallaga.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/01/plan_huallaga.pdf.

³⁵ Pierina Pighi, “Quiénes son y cuánto poder tienen los últimos integrantes de Sendero Luminoso”, *BBC*. 11 de agosto del 2015. http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150811_peru_sendero_luminoso_am.

medio de ganarse la vida, por lo que tenían que reformular el accionar hacia un trabajo realmente conjunto, comprendiendo entonces que el esfuerzo era de por sí inmenso, pues comprendía la integración real y que la respuesta era única, donde el Estado en su conjunto debería enfocarse en atacar directamente como explica Galtung en las causas subyacentes³⁶, aquellas que no vemos pero si percibimos y a la vez derrotar a las hordas terroristas enquistadas en la zona.

En el enfoque reactivo, la unificación de un comando operativo y de sus órganos de inteligencia, trajo consigo un nuevo ambiente operacional, pues al insertarse en las acciones a militares, policías, fiscales y jueces en un solo equipo, se fueron comprendiendo las diferencias, minimizándolas y evitando así el desbaratamiento de las operaciones, las que muchas veces terminaban de manera infructuosas por no estar amparados en el ordenamiento jurídico imperante, que eran las reglas de juego dentro de la cual se tenían que desarrollar las operaciones. Esto fue un punto vital para que las acciones tuvieran la contundencia y el efecto deseado.

Los órganos de inteligencia se empezaron a emplear basados en un enfoque estratégico conjunto, integrando información compartimentada, donde cabe resaltar el apoyo recibido de los Estados Unidos a través del denominado sistema “Constelación”³⁷ que permitía la interceptación y escucha permanente, siempre autorizados por los órganos judiciales y que conllevó a comprender y sobretodo identificar al aparato no solo estructural del mando de la organización terrorista, sino que incluía al soporte logístico del cual se basaba. En este aspecto a nosotros los militares nos enseñan a golpear las líneas de abastecimiento del enemigo a fin de reducir su capacidad de acción, pues entonces este concepto se volvía de vital importancia, pero había que comprender la dimensión donde se desenvolvían.

Los logros obtenidos finalmente pasaron de una comprensión de la logística local hacia una de nivel mayor, ya que las redes establecidas sobrepasaban el área geográfica del VRAEM, siendo el 12 de Abril del 2012 una fecha importante ,pues se realizó una gran operación de intervención en la costera región de Ica, donde se allanaron diversas viviendas, vehículos de gran tonelaje y negocios como gasolineras, por un monto valorizado en 100 millones de dólares, los que eran empleados como medio para lavar dinero del narcotráfico que recibían los cabecillas terroristas y que eran administrados por una serie de testaferros³⁸. Se rompía entonces una vez más el mito de la lucha armada para beneficio del pueblo.

Las operaciones de intervención fueron modificándose, posicionándose a aquellas basadas en inteligencia puntual y orientadas a los denominados objetivos de alto valor (OAV)³⁹, reduciendo significativamente las bajas en las fuerzas del orden producto de las emboscadas, es decir se reorientaba los esfuerzos, sin que signifique que no se mantenga el control territorial; estas modificaciones tuvo como resultado que las huestes terroristas se fueron diezmando, donde sus

³⁶ Johan Galtung, “Violencia, Guerra y su impacto. Sobre los efectos visibles e invisibles de la violencia”. (Biblioteca de la Pontificia Universidad Católica del Perú: 2004). <http://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/081020.pdf>

³⁷ “Así funciona Constelación, el sistema de escucha telefónica de la Dirandro”, *Diario El Comercio* (30 de noviembre del 2011). <http://elcomercio.pe/lima/sucesos/asi-funciona-constelacion-sistema-escucha-telefonica-dirandro-noticia-1341509>

³⁸ “La fiscalía acusó a 19 integrantes del clan Quispe Palomino”, *Diario El Comercio* (30 de Abril del 2012). <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/fiscalia-acuso-19-integrantes-clan-quispe-palomino-noticia-1408462>

³⁹ Se denomina Objetivos de Alto Valor (OAV) o HVT, por sus siglas en inglés, a aquel objetivo que por su valor en sí representa un elemento esencial y facilita su obtención consolidar el cumplimiento de una misión, pudiendo este ser una persona o un recurso esencial.

más expertos combatientes fueron abatidos, entre los que se destacan el menor de los hermanos Quispe Palomino y el máximo jefe militar Alejandro Borda Casafranca, conocido como el camarada Alipio⁴⁰ que ha afectado directamente el accionar de la organización en la zona.

Pero, si las operaciones de las fuerzas conjuntas son muy importantes por la connotación y el impacto directo que tienen, son en las causas el terreno de cultivo que permite germinar nuevos cuadros, por lo que el soporte del esfuerzo se encuentra en su enfoque preventivo, el cual se convierte finalmente en el factor más importante e influyente. Así comprendido, se tuvieron que explotar mejor las capacidades disponibles, recordando que el programa de sustitución de cultivos alternativos ya tenía unos años en la región, por lo que la optimización del mismo tenía que estar de la mano con condiciones que les permita desarrollarse y obtener mercados para poder competir con la coca.

Un punto importante era comprender qué tipo de personas habían migrado de la zona alto andina hacia el VRAEM, por lo que se pudo determinar que muchos eran jóvenes que dejaban atrás sus tierras infértiles y poca productividad hacia una donde podrían formarse un futuro en el cultivo de la hoja de coca. Así pues, eran en los jóvenes donde se tenía que enfrentar los retos, siendo hoy un punto fundamental los programas que benefician a este sector poblacional de la zona con becas asumidas por el Estado para que puedan estudiar en las mejores universidades del país, con un enfoque basado en la oportunidad que nunca tuvieron y los cuales no la desaprovecharían; se trataba en sí de crear una relación de confianza entre el pueblo y el Estado, al cual siempre lo vieron muy lejano.

Los programas de desarrollo han traído a la realidad del VRAEM nuevas redes viales, puentes, infraestructura básica de agua, electricidad, conectividad e internet y redes de desagüe, así como la construcción de postas médicas, escuelas, entre otros, por lo que se empieza a notar la presencia del Estado modificando paulatinamente la imagen de una zona abandonada y llena de gente pobre sin esperanzas.

Hoy podemos decir que se ha avanzado en este camino, pero las enormes necesidades aún son muy amplias, pero solo comprendiendo que es a través del esfuerzo integral y un objetivo común que se logrará desterrar el terrorismo y el narcotráfico en esta aún convulsionada zona del Perú.

Sin embargo, el Perú presenta otras zonas donde el narcotráfico paulatinamente está ganando espacios, producto por una parte del accionar de las fuerzas conjuntas que lo obligan a migrar insertándose en zonas donde la presencia del Estado no es notoria y por otra la necesidad del COT de crear nuevas rutas de la droga que faciliten su salida hacia los mercados consumistas de la misma, por lo que vemos hoy en zonas periféricas como es Sandia cercano a la frontera con Bolivia o en el denominado triángulo amazónico (Perú, Colombia y Brasil) presencia del narcotráfico y que nos hace comprender en su real dimensión un escenario que sobrepasa las fronteras legales y territoriales.

El esfuerzo unitario conjunto, está logrando dar pasos concretos en el Perú, pero, el verdadero impulso para enfrentar a las amenazas está primero en la comprensión que es de tipo global, que enmarca a todos los actores donde se desarrolla, sean productores, distribuidores o consumidores, y segundo, que las soluciones parciales e individuales por parte del Estado tienen un efecto inmediato pero que responde solo a necesidades focalizadas, obteniendo la degradación

⁴⁰ “Camaradas Alipio y Gabriel fueron abatidos en el Vraem”, *Diario LaRepública* (12 de Agosto del 2013). <http://larepublica.pe/12-08-2013/ultimo-minuto-camarada-alipio-habria-sido-abatido-en-el-vraem>.

parcial de su accionar, pues cuando la limitamos en algún sector territorial, ya otro lugar está siendo infiltrado por su gran capacidad para insertarse, comprar algunas voluntades y aprovecharse de la falta de recursos para contar con una presencia consistente del Estado, adquiriendo la licencia social y continuando con un círculo vicioso reactivo.

Así pues, es imprescindible en este escenario complejo, que es a través de la integración de las capacidades multisectoriales de los Estados el motor para combatirla, teniendo que impulsar el sentido de la cooperación en el hemisferio, materializando dicho esfuerzo a través de la ampliación de acuerdos multilaterales para incrementar redes, crear círculos de calidad y concretizar legislaciones comunes para temas tanto de seguridad como de desarrollo, uniéndolas en un solo sentido por ser complementarias e inseparables, lo que nos permitirá al hemisferio poder combatir frontalmente las amenazas comunes, donde el COT por su carácter de extraterritorialidad sobre todo a través del narcotráfico está afectando nuestro desarrollo.

Finalmente, todo esto conlleva a enrumbarnos hacia una perspectiva de seguridad hemisférica que englobe los problemas de manera conjunta y poder alcanzar y mantener a nuestra América como el mejor lugar para habitar en el planeta, recordando en una entrevista del año 2012 publicada en el Miami Herald al ese entonces Secretario de Defensa León Panetta⁴¹, cuando dijo que la clave del éxito es trabajar juntos en el hemisferio.

Bibliografía

“Así funciona Constelación, el sistema de escucha telefónica de la Dirandro”. *Diario El Comercio* (30 de noviembre del 2011). <http://elcomercio.pe/lima/sucesos/asi-funciona-constelacion-sistema-escucha-telefonica-dirandro-noticia-1341509>

“Atentado de Tarata sigue presente en memoria de peruanos”. Radio Nacional del Perú. 16 de Julio 2015. <http://www.radionacional.com.pe/noticias/nacional-en-la-noticia/atentado-en-tarata-sigue-presente-en-memoria-de-peruanos>

Bahamondes Masafierro, Osvaldo. “Empleo de las FFAA en Operaciones Militares diferentes a la Guerra”. Centro de Estudios Estratégicos de la ANEPE. CL. Cuaderno de Trabajo N° 01/2016. <http://www.asociacioncolegiosdefensaiberoamericanos.org/acdibero/asset/856f0f77-118e-47f9-baaa-77d351cdb349/Cuaderno+de+Trabajo+N%C2%BA1.pdf>

Banco Mundial. “Datos del Banco Mundial.org. indicadores. Gasto militar % del PIB”. <http://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS>

“Camaradas Alipio y Gabriel fueron abatidos en el Vraem”. *Diario LaRepública* (12 de Agosto del 2013). <http://larepublica.pe/12-08-2013/ultimo-minuto-camarada-alipio-habria-sido-abatido-en-el-vraem>

Church, Cheyanne and Mark Rogers, “Diseñando los resultados”, Capítulo II de *Entendiendo los cambios*. 2006.

Constitución Política del Perú. Artículo 137. Estados de Excepción, Estado de emergencia y Estado de Sitio. https://www.web.onpe.gob.pe/.../constitucion_peruana/constitucion_titulo4_capitulo7...

Cubas, Dora Tramontana. “La violencia terrorista en el Perú, Sendero Luminoso y la protección internacional de los derechos humanos”. Congreso de la República del Perú. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BD0C6CC2DA0E3A8E05257BF1001AA8B/B/\\$FILE/La%20violencia%20terrorista%20en%20el%20Per%C3%BA%20I.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BD0C6CC2DA0E3A8E05257BF1001AA8B/B/$FILE/La%20violencia%20terrorista%20en%20el%20Per%C3%BA%20I.pdf)

⁴¹ “Trabajar juntos en el hemisferio es la clave del éxito”, Declaraciones del Secretario de Defensa Leon Panetta. *Miami Herald*, 13 de Mayo del 2012. <http://www.miamiherald.com/2012/05/13/2795323/panetta-working-together-key-to.html>

Daniela Díaz, Fernanda. “Los múltiples Sendero Luminoso en el actual Perú”. Universidad Nacional de La Plata. Censud – IRI/UNLP: 28 noviembre 2014. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/44799/Documento_completo.pdf?sequence=1

Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica. http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/agcgdoc15_02.htm.

“El MRTA ha sido un fracaso total”. *Diario El Comercio* (28 de septiembre del 2015). <http://elcomercio.pe/politica/actualidad/mrta-terrorismo-peter-cardenas-reitera-disculpas-actos-terroristas-video-noticia-1844263>

Falbab-Brown, Vanda. “Políticas antinarcóticos internacionales. ¿Reducen el consumo nacional o proponen otros objetivos en políticas exteriores?”. Presentación ante el Sub comité de Políticas Nacionales del Comité de Supervisión y Reformas Gubernamentales de la Cámara de Representantes de los EEUU. 21 de Julio de 2010. Publicado por *Brookings.edu*. <http://www.brookings.edu/es/research/testimony/2010/07/21-international-counter-narcotics-felbabbrown>.

Galtung, Johan. “Violencia, Guerra y su impacto. Sobre los efectos visibles e invisibles de la violencia”. Biblioteca de la Pontificia Universidad Católica del Perú: 2004. <http://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/081020.pdf>

García, David y Raquel Barras. “Hacia un nuevo y diferente "Flanco Sur" en el Gran Magreb-Sahel”. *Revista UNISCI* 2015. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal: 11-46. <http://www.redalyc.org/comocitar.ou?id=76742310001>.

“Hechos sobre adolescentes y jóvenes en América Latina y El Caribe”. Hoja de Datos. UNICEF. [http://www.unicef.org/lac/Hoja_de_datos_sobre_adolescentes_Cumbre_uv\(1\).pdf](http://www.unicef.org/lac/Hoja_de_datos_sobre_adolescentes_Cumbre_uv(1).pdf)

“Histórica captura de Abimael Guzmán y cúpula de Sendero Luminoso cumple hoy 21 años”. *Diario El Comercio*. (12 de Setiembre del 2013). <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/historica-captura-abimael-guzman-cupula-sendero-luminoso-cumple-hoy-21-años-noticia-1630219>

“Informe Mundial sobre las Drogas 2015. Resumen ejecutivo”. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. <http://www.ipu.org/splz-e/ungal6/drug-report-s.pdf>.

“Informe Mundial sobre las Drogas 2015. Resumen ejecutivo”. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. <http://www.ipu.org/splz-e/ungal6/drug-report-s.pdf>.

“La fiscalía acusó a 19 integrantes del clan Quispe Palomino”. *Diario El Comercio* (30 de Abril del 2012). <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/fiscalia-acuso-19-integrantes-clan-quispe-palomino-noticia-1408462>

Lagos, Marta y Lucía Dammert. “La seguridad ciudadana. El principal problema de América Latina”. Lima: 2012. http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf

“Los nuevos enfoques sobre la Seguridad Hemisférica”. *Reunión Especial de la Comisión de Seguridad Hemisférica. Informe de la Presidencia*. (AG/RES. 1744 (XXX-O/00)) Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. <http://www.oas.org/csh/spanish/ncsinfopres.asp>.

“Mandatos de la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago, 1998”. Organización de los Estados Americanos. Secretaría de las Cumbres de las Américas. <http://www.summit-americas.org/esp/cumbresantiago.htm>.

Organización de los Estados Unidos. “Declaración sobre Seguridad en las Américas”. Conferencia Especial sobre Seguridad. <https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>.

“Perú. Monitoreo de coca 2012. Setiembre 2013”. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Peru/Peru_Monitoreo_de_Coca_2012_web.pdf

Pighi, Pierina. “Quiénes son y cuánto poder tienen los últimos integrantes de Sendero Luminoso”. *BBC*. 11 de agosto del 2015. http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150811_peru_sendero_luminoso_am.

“Plan de Desarrollo Territorial para la zona del Huallaga 2021”. Presidencia del Consejo de Ministros, 2015. http://codehuallaga.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/01/plan_huallaga.pdf.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. “Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina”. <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

“Proyecto Hidroeléctrico Chaglla”. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page.1303.html?id=PE-L1113>.

Robert Keohane y Joseph Nye. “Poder e interdependencia. La Política mundial en transición”. Capítulo II. *Realismo e interdependencia compleja*. Red de Bibliotecas Landivarianas. Universidad Rafael Landívar: Guatemala: 41. <http://www.url.edu.gt/PortalURL/Biblioteca/Contenido.aspx?o=5244&s=49>.

Saint-Pierre, Héctor, “Fundamentos para pensar la distinción entre defensa y seguridad”. *Red de Seguridad y Defensa de América Latina. Atlas comparativo de la defensa en América Latina y El Caribe*. Edición 2012. RESDAL, Buenos Aires, Argentina: 2012. <http://www.resdal.org/atlas/atlas-libro-12-espanol.html>

Serbin, Andrés. “OEA, ONU, Sociedad Civil y Prevención de Conflictos. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales”. Buenos Aires, Argentina: Marzo 2009. <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/08/documentos-cries11.pdf>

“Tercera Cumbre de las Américas: Ciudad de Quebec, Canadá, 20 al 22 de abril de 2001”. Organización de los Estados Americanos. Secretaría de las Cumbres de las Américas. http://www.summit-americas.org/iii_summit_sp.html

“Trabajar juntos en el hemisferio es la clave del éxito”. Declaraciones del Secretario de Defensa Leon Panetta. *Miami Herald*, 13 de Mayo del 2012. <http://www.miamiherald.com/2012/05/13/2795323/panetta-working-together-key-to.html>

**JUGGLING DEFENSE AND SECURITY IN THE AMERICAS:
ACADEMIC, DIPLOMATIC, AND PROFESSIONAL ENGAGEMENT AT THE INTER-
AMERICAN DEFENSE COLLEGE¹**

***MALABARES EN DEFENSA Y SEGURIDAD EN LAS AMÉRICAS:
COMPROMISO PROFESIONAL, DIPLOMÁTICO Y ACADÉMICO EN EL COLEGIO
INTERAMERICANO DE DEFENSA***

Mark D. HAMILTON, Ph.D².
Inter-American Defense College, USA.
Email: mark.hamilton@iadc.edu

Abstract:

This article examines the juggling act central to defense and security education in the Americas and explores the difficulty of “keeping all the balls in the air” to balance diverse political and professional interests in a complex inter-agency and international environment. The Inter-American Defense College (IADC), located in Washington DC and operating under auspices of the Organization of American States (OAS) and Inter-American Defense Board (IADB), juggles these tensions daily as it prepares senior military, police, and civilian officials from OAS member nations to serve as strategic advisors on hemispheric defense and security matters. Forced to evolve in the changing regional landscape of the post-Cold War era, IADC has maintained relevance by prioritizing academic improvements and providing unique opportunities for knowledge sharing and relationship-building among future decision-makers of the Americas. This article analyzes some of the competing organizational priorities of IADC and offers an insider view of College outcomes and complex institutional challenges. Case lessons from the IADC experience are framed in a broader regional context, with critical reflections for the evolving field of international military and diplomatic education.

Resumen:

¹ The opinions, conclusions, and recommendations expressed or implied within are those of the author and do not necessarily reflect the official policy or position of the Inter-American Defense College, the Inter-American Defense Board, the Organization of American States, or the country and sponsoring organization of the author.

² Dr. Mark Hamilton serves as a graduate faculty member at the Inter-American Defense College. He has taught at diverse academic institutions in the Americas and cultivated professional expertise in the training of trainers, curriculum design, program evaluation, conflict analysis and peacebuilding, youth development, and multidimensional security. He received his Ph.D. in International Relations from American University’s School of International Service.

Este artículo examina el acto central de malabarismo para la educación de la defensa y la seguridad en las Américas y explora la dificultad de "mantener todas las pelotas en el aire" para equilibrar los diversos intereses políticos y profesionales en un entorno internacional e inter-agencial complejo. El Colegio Interamericano de Defensa (CID), con sede en Washington DC y que opera bajo los auspicios de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Junta Inter-Americana de Defensa (JID), hace malabares con estas tensiones diarias, al preparar militares de alto rango, policías, y funcionarios civiles de los países miembros de la OEA para actuar como asesores estratégicos en materia de defensa y seguridad hemisférica. Obligados a evolucionar en el paisaje regional cambiante de la era posterior a la Guerra Fría, el CID ha mantenido su relevancia, dando prioridad a las mejoras académicas y proporcionando oportunidades únicas para el intercambio de conocimientos y el establecimiento de relaciones entre los futuros hacedores de decisiones de las Américas. En este artículo se analizan algunas de las prioridades de la competencia organizacional del CID y ofrece una mirada privilegiada de los resultados del Colegio, así como los desafíos institucionales complejos. Lecciones de caso de la experiencia del CID se enmarcan en un contexto regional amplio, con reflexiones críticas para el área en evolución de la educación diplomática y militar internacional.

Keywords: juggling, IADC, OAS, IADB, institutional challenges, international environment.

Palabras claves: malabares, CID, OEA, JID, desafíos institucionales, entorno internacional.

“Confidence- and security-building measures and transparency in defense and security policies contribute to increasing stability, safeguarding hemispheric and international peace and security, and consolidating democracy.”

-- Declaration on Security in the Americas (Organization of American States, 2003)

“A culture of civil-military cooperation is indispensable. And that in turn depends on shared professional training and experiences that cannot be improvised.”

-- Ambassador Luigi Einaudi (2007), Former Assistant Secretary General of the OAS

“Within the world of PME (professional military education) there is a healthy tension between the demands of graduate education and the requisites of a military institution.”

-- Dr. Janeen Klinger (2004), Professor at US Command and Staff College

Introduction

The metaphor of juggling seems apropos for those working in international diplomacy and professional military education in the twenty-first century.³ This article explores the difficulty of keeping all the balls in the air at the Inter-American Defense College (IADC), where faculty, staff, and students work together to balance political, professional, and educational interests within a complex inter-agency and international environment.

The College, operating under auspices of the Organization of American States (OAS) and Inter-American Defense Board (IADB), prepares senior military, police, and civilian officials from across the Americas to serve as strategic-level advisors in matters related to regional security and defense. IADC has evolved in a changing hemispheric security landscape (described in the next section) and maintained relevance in recent years by targeting academic improvements and providing unique opportunities for knowledge sharing and relationship-building among future decision-makers of the Americas.

This article analyzes competing organizational priorities at IADC and offers an insider view of College outcomes and complex institutional challenges.⁴ Case lessons from the IADC experience are then framed in a broader regional context, with critical reflections for the evolving field of international military and diplomatic education.

Before addressing lessons learned, though, it makes sense to consider the historic ebbs and flows, the challenges and promise, of building regional institutions of security and defense in the Americas.

I. Historical Overview of Defense and Security in the Americas

Considered in broad historical perspective, most of the regional efforts to build collective security and defense institutions in the Americas have amounted to a series of “unequal alliances” and “elegant but emasculating” compromises that have been defined (or, more often, left undefined) by divergent intra- and inter-national interests.⁵

On the intra-national front, political scientists have recognized the primacy of local and domestic politics in the conduct of international relations.⁶ In this article, intra-national power struggles are treated specifically in relation to the “juggling acts” surrounding IADC operations. The Americas feature a long heritage of civil-military tensions and fiercely competitive political

³ According to corporate trainers Gelb and Buzan (1994: 4-5), the metaphor of “juggling offers something special...because learning anything involves keeping a number of things ‘up in the air’ at the same time, (and) because ‘dropping the balls’ provides an ideal metaphor for gracefully coping with mistakes.”

⁴ This article draws from a recent peer-reviewed conference paper (Hamilton 2015b) and updates a widely circulated paper (Ibid 2010) first presented when the author served as member of an external consultant team contracted to support innovations in curriculum development, staff development, strategic partnerships, and evaluation systems at IADC.

⁵ See excellent historical discussion of these alliances and compromises by Child (1980: 46, 42) as well as more recent engagement by Weidner (1998) and Celi (2005), among others.

⁶ See Allison (1971), Putnam (1988), Milner (1997), and Bueno de Mesquita (2002), among others.

relations organized along stark economic, ideological, and ethnic fault lines.⁷ In the Americas, domestic concerns have long influenced trajectories of regional security policymaking.

On the inter-national front, scholar Richard Millet describes a contradictory dynamic in inter-American relations ever since the colonial era.⁸ On the one hand, there is a broad regional allegiance (at least discursively) to a principle of nonintervention, as codified in the Drago Doctrine of 1902. On the other hand, examples abound in regional history of individual states destabilizing their neighbors based on competing interests or ideals. Millet's dichotomy continues today, now inter-woven with rhetoric of democracy, human rights, social justice, and 21st century socialism.⁹ Underlying tensions remain unresolved that pit concepts of regional accountability vs. state sovereignty.

As regards the Inter-American system, if nineteenth-century leaders had sought a more effective and sustainable model, they might have focused on regional trust building and highlighted shared defense, diplomatic, and economic interests of all member states. Instead, crucial schisms arose very early between the United States Monroe Doctrine – inherently skeptical of European interventions – and Bolivarian visions expressed in the Hispanic American Congresses of Panama (1826), Lima (1847-8), Santiago (1856), and Lima (1865), in which key Latin American leaders sought to balance growing US power by strengthening linkages to Europe, more specifically with Britain.¹⁰

The formal architecture of the contemporary inter-American system, stunted by the discontinuities of the post-colonial era, began to take shape during the Second World War (WWII) despite lacking full regional consensus on Axis relations. The year 1942 saw creation of the Inter-American Defense Board (IADB), which was designed not as a control organism but instead a forum to enhance dialogue among regional political and military leaders. In addition, a pair of resolutions signed late in WWII – the “Act of Chapultepec” and agreement for “Reorganization, Consolidation and Strengthening of the Inter-American System” – set the stage for the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance of Rio de Janeiro (IATRA, or *TIAR* in Spanish), signed in 1947. The following year saw creation of the OAS, the world's oldest major regional organization.¹¹

The OAS was designed without a standing regional military organ.¹² From the start, key regional differences related to security policies and definitions limited such activism. Regarding security/defense cooperation more broadly, the post-WWII inter-American system has evolved significantly: from notable dissonance of members' expectations in the early years to an expansion

⁷ See historical discussion of civil-military challenges by Goodman (1990), Ruhl (1998), Bruneau (2005), and Weeks (2006), etc. as well as background on relevant political fault lines in Galeano (1970), Abercrombie (1998), Nuijten (2003), Brockett (2005), Tilly (2005), and Miller (2006), among others.

⁸ See discussion by Millet (1994), who also served as an ad hoc academic advisor to IADC leadership.

⁹ See discussion by a diversity of scholars (Shaw 2004, Herz 2008, Petras 2009, etc.)

¹⁰ See historical and contemporary discussion by Connell-Smith (1966), Weidner (1998), and Einaudi (2007), among others.

¹¹ The OAS was not so much a new creation as a transformation built on the edifice of the more loosely defined Pan American Union and System of Inter-American Conferences.

¹² Instead, the OAS designed the mechanism of an Advisory Defense Committee (to be chaired by the IADB), which has yet to be called into session.

of counterinsurgency cooperation in the 1960s to the fragmentation in legitimacy of regional security institutions from the 1970s onwards.¹³

The Cold War saw several overt and covert US interventions into Latin American political affairs, undermining the Drago doctrine and, according to critics of the US and OAS, the credibility of stated democratization priorities. In many circles, the OAS, IADB, and other regional institutions came to be perceived as tools of US foreign policy rather than as effective regional mechanisms of conflict management and interest-based cooperation.¹⁴ According to a US military analyst, the “final nails in coffin” for a credible inter-American *military* system were the unilateral actions by the US in the Falklands (taking sides with the British against regional partner Argentina) as well as in Central America, Grenada, and Panama.¹⁵

The post-Cold War era has offered new promise and new challenges for realizing a more effective inter-American system of political cooperation. “Democratization” trumps “security” or “defense” as a stated priority of most regional leaders and certainly the OAS, but key limitations remain in terms of state governance capacity across the Americas.¹⁶ And while consensus is emerging on the need for a strengthened OAS to help address such challenges, implementation efforts consistently have been stifled by nagging questions of respective state roles, levels of influence, and equitable resource contributions by member states.

Questions of regional security have also been thrown into flux during the post-Cold War era. The fall from grace of regional military regimes has given way to civilian leaders’ lack of defense preparedness (and distrust of military leadership).¹⁷ Moreover, broadening “security” definitions and emergent citizen-focused challenges have forced a critical reassessment of strategic action at both national and regional levels.¹⁸

In October 2003, at a Mexico City-based OAS conference, regional leaders agreed to a new concept for “multidimensional security” that “includes traditional and new threats, concerns, and other challenges to the security of the states of the hemisphere,” blending state sovereignty discourses with rights-focused “human security” priorities.¹⁹ The Declaration frames security very broadly, addressing at least four major thematic categories (Figure 1): social and environmental vulnerabilities, transnational organized crime (public security), terrorism, and traditional threats (defense).²⁰

¹³ See insights by Child (1980), Weidner (1998), Drach (2008), Herz (2008), and Yábar (2015), among others.

¹⁴ Critical voices on the OAS are treated in Millet (1994), Weidner (1998), Shaw (2004), Chillier and Freeman (2005), Inter-American Dialogue (2006), and Herz (2008), among others. Supporters highlight the helpful role of the OAS in catalyzing preventative diplomacy, opening communication channels, and building collaborative institutions (Domínguez et al 2003, Herz 2008).

¹⁵ See Weidner (1998:10).

¹⁶ Questions of sovereignty lurk in the background, and some analysts argue that OAS timidity has legitimated “flawed democracies” and, as an unintended consequence, actually widened the scope for potential military interventions to resolve governance problems in weak democracies (Arcenaux and Pion-Berlin 2007: 25).

¹⁷ This lack of preparedness – highlighted in civil-military literature of Bruneau (2005), Pion-Berlin and Trinkunas (2007), Weeks (2008), and Bruneau and Matei (2008) – is explored related to IADC “juggling”.

¹⁸ New approaches to “security” are addressed in the writings of Buzan (1991), Matthews (1991), Tickner (1995), Burgess and Owens (2004), Chandler (2008), and Herz (2008), among others. For the Americas, see Celi (2005), Cheyre (2005), and Cope and Mora (2009), etc.

¹⁹ The text of the Declaration (OAS 2003) addresses a wide range of security challenges.

²⁰ The table that follows is an original adaptation by the author to categorize diverse themes and issues that are addressed within the Declaration (OAS 2003). The table was developed for a core class at IADC entitled

Figure 1: Multidimensional Security Themes



Critiques of the OAS multidimensional security agenda emerge from several corners. Human rights groups and democracy activists have expressed concerns with a greater securitization of public space, reversing the democratic reforms of recent decades.²¹ Traditional security analysts and military leaders scoff at the mission-creep of “multidimensional” definitions and claim these approaches water down states’ focus on “real” defense and security threats such as terrorism and insurgency.²² Even regional advocates for a “multidimensional” security concept voice concerns about difficulties of implementation; that is, the inability for a regional political

“Multidimensional Security in the Americas: Threats, Challenges, and Responses.” Scholar Margaret Daly-Hayes (2006: 1) offers an alternative table to summarize major “insecurity” clusters discussed in Mexico City and related regional security conferences. Clusters include: 1) Traditional military threats (including armed insurgency), 2) “Mafia criminality” (including assorted illegal actors and activities), 3) Complex emergencies (including natural disasters), and 4) Structural conditions (including an array of socio-economic and political problems). Daly-Hayes provides a compelling history and progress report of the multidimensional security agenda, with particular attention to US interests..

²¹ See early discussion by Barrachina and Rial (2008), Celi (2005), Chillier and Freeman (2005), and Inter-American Dialogue – IAD (2006).

²² See discussion by Chandler (2008).

body like the OAS to set a clear agenda and achieve results beyond compiling a “shopping list of threats” or agreeing to vague and un-actionable declarations.²³

A pending challenge for the OAS, Inter-American system and relevant member states is how to effectively address the most pressing security concerns of the Americas. How will they glean lessons from regional and global history? How will they balance intra- and inter-national interests to build necessary coalitions to act? How will they delimit the roles and responsibilities of strategic actors? And who will be available to advise and support on such matters?

Herein emerges the mission of the Inter-American Defense College, established more than fifty years ago but still finding its rhythm to effectively juggle regional “Security and Defense” matters in the Americas.

II. Overview of the Inter-American Defense College

Established in 1962, IADC has evolved significantly through the years but it continues to provide a unique learning environment for strategic-level leaders from OAS member and observer nations.²⁴ The College mission “to prepare military, national police and civilian government officials...” from around the Americas is operationalized in the curriculum via four major institutional goals:²⁵

1. *To deepen students’ knowledge of defense and security issues as it relates to the states of the Americas and the inter-American system.*
2. *To strengthen professional relationships, increase mutual trust, and contribute to the spirit of regional integration based on a platform of shared experiences, values, interests, and objectives.*
3. *To foster the achievement of “Academic Excellence” in an environment of academic freedom and integrity by developing students’ critical analysis, synthesis, research, and strategic communication skills.*
4. *To promote collaborative thinking and motivate active group participation to foster a sense of cooperation and solidarity with respect to defense and security concerns in the Americas.*

The College, which celebrated its first half-century in 2012, has played a subtle yet “valuable” role in the architecture of the Inter-American political system.²⁶ Interestingly, while the idea of developing a strategic regional defense college was explored as early as 1945, it took some 17 years to introduce the first IADC class.²⁷ Since then, the College has graduated more than 2600 civilian and military officials from 26 countries. Many alumni have found that their IADC

²³ Regarding the “shopping list, see critical discussion by Krause (2004). On the problem of vagueness and implementation, see Inter-American Dialogue (2006), Daly-Hayes (2006), and Herz (2008).

²⁴ IADC is one of the world’s only international and interagency professional schools focused on security cooperation. It shares similarities with an academic body of the North Atlantic Treaty Organization, the NATO Defense College, which is compared with IADC in the graduate thesis of alumnus Drach (2008).

²⁵ The guiding academic curriculum document for the College is a biennial (now extended to quadrennial) *Plan of Studies* (IADC 2014: 1), which is approved by the IADB Council of Delegates (member states).

²⁶ See the report of an Ad Hoc Advisory Team in Goodman et al. (2003: 2).

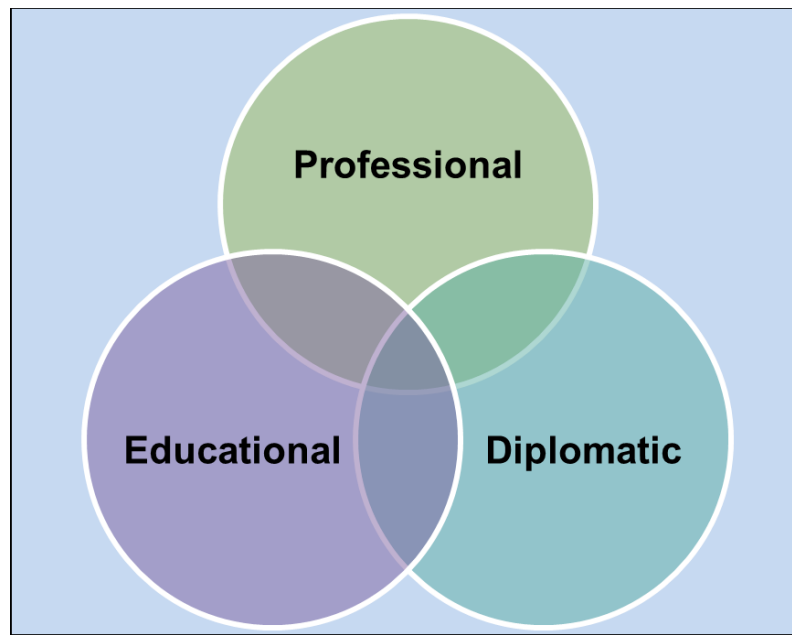
²⁷ See a captivating description of IADC early history in Davis (1968) and more recently in Yábar (2015).

experience has considerably strengthened their possibilities for access to roles of national and regional prominence. Distinguished alumni include three Latin American Presidents, approximately fifty Ministers and Executive Appointees, and more than 750 General officers. Each student cohort (comprised of 50+ senior officials) represents up to fifteen different countries.

III. Discussion of Contemporary College Priorities

Critical analysis of IADC's mission and goals underscores a multifaceted and potentially conflicting set of institutional priorities. As diagrammed in Figure 2, the College is at once 1) *Professional*, 2) *Diplomatic*, and 3) *Educational* in its orientation.

Figure 2: Multifaceted IADC Priorities



1) *Prioritizing the Professional*

First, IADC is a *Professional Institution*. Member nations contribute senior state officials to the College for one to three years, paying their salaries and relinquishing other duties so they can participate fully as students or academic staff. Return on states' investment can be measured by the professional capacity gained by these officials, in particular as they fulfill leadership roles in security and defense at national and regional levels. IADC offers students a strategic rather than tactical/operational orientation, and the College operates as a joint (multi-branch) military and inter-agency assignment.

2) *Prioritizing the Diplomatic*

The College also is a *Diplomatic Institution*, often referred to as a “jewel” of the Inter-American system. It offers a collegial forum for networking and relationship building among senior regional officials (primarily military, but also civilian). IADC programs open opportunities for diverse students to engage and collaborate with regional “others” through working groups, study trips, cultural ceremonies, etc. Students are able to learn from and create lasting bonds with diverse peers from across the Americas. A telling observation from the College’s early years still rings true today:

*One of the most revealing facts in the life of an IADC student is his astounding lack of knowledge about his neighbors... A Peruvian military officer rarely in his military career has the opportunity to visit Venezuela or Guatemala, but at the IADC he does visit and see for himself the conditions, progress as well as stagnation, prevailing in other American countries.*²⁸

In recent years, strategic leaders have recognized the need for cultural competencies as a critical component of professional military and diplomatic education.²⁹ Meanwhile, conflict resolution and peacebuilding specialists have highlighted relationship building, identity stretching, and cooperative tasks as means to de-escalate conflicts and secure a more holistic regional peace.³⁰ The College incarnates both principles and offers real-world examples of alumni who have stood in the gap, leveraging IADC ties to pursue dialogue and diplomacy (rather than arms) to resolve budding regional conflicts.³¹

Of course, building relationships across national divides is not the only diplomacy taking place at IADC. Another crucial dynamic is the College’s inter-agency approach. Students receive a unique chance to engage across military, police, and civilian institutional “cultures.”³² Since 1963, approximately 10% IADC graduates have been civilians, and recent leaders have expressed interest in creating more equitable ratios.³³

Leading defense experts – whether they are supportive or skeptical of the military – have trumpeted the need for greater civilian interest and capacity to provide oversight for national security and defense institutions in the Americas.³⁴ IADC offers a diplomatic platform to build capacity and improve regional civil-military relations through the shared student experience of future defense/security leaders.

3) *Prioritizing the Educational*

²⁸ See Davis (1968: 184).

²⁹ For example, see Klinger (2004), Bruneau et al (2008), etc.

³⁰ See Lederach (1997), Hamilton (2007, 2015a), etc.

³¹ There still are several pending interstate territorial disputes in the Americas, but regional analysts claim that positive outcomes elsewhere have been catalyzed by cooperative action (Daly-Hayes 2008, Herz 2008) and a shared hemispheric identity (Dominguez et al 2003). The IADC, in more applied fashion than its IADB parent organization, provides a setting amenable to consideration and construction of cosmopolitan and pan-American approaches to regional security (Einaudi 2007, Smith 2007).

³² See Wilson (2008) for a rich discussion of differences in institutional cultures.

³³ See statistical discussion in Drach (2008) , among other sources.

³⁴ See nuanced discussion and debate among diverse regional experts (Bruneau 2005, Pion-Berlin and Trinkunas 2007, Bruneau and Matei 2008, Pacheco 2008, and Weeks 2008, among others). In line with the call for civilian capacity building, recent statistical work by Choi and James (2008) finds a correlation between the level of military control of state institutions and a state’s conflict tendency.

Finally, the College is an *Educational Institution* seeking to enhance the knowledge base and competencies of its student body. Through alumni leadership and example, IADC hopes these capability effects will multiply throughout the hemisphere.³⁵

The complex challenges facing regional governments today underscore a growing need for well-educated and globally-savvy senior advisors, both civilian and military. IADC offers rich opportunities for officials to hone their critical thinking skills, reflect on their experiences, and cultivate broad-based and multidisciplinary strategic insights.³⁶

For most of its history, the College lacked a full-time faculty and relied on assigned international advisors (serving one-to-three years at IADC) to coordinate professional conferences with visiting subject matter experts. Approximately a decade ago, catalyzed by the region's new "multidimensional" security framework, the College developed an ad hoc academic advisory board³⁷ and began to implement critical institutional reforms, leveraging strategic networks in the Americas to establish partnerships with leading academic institutions.³⁸ Agreements included external consultants' assessment of IADC academic programming, hybrid methods of content delivery, and optional (multilingual) Master's degree offerings from sponsored academic partners.³⁹

In the last three years, the College has taken another major step forward, delivering a Master's Degree independent from partner institutions. IADC consolidated its own PhD-level faculty (via the contribution of member nations), refocused its annual academic curriculum around six core courses, and expanded and upgraded its physical campus. The College now is licensed as a degree-granting institution in Washington DC and has secured graduate education accreditation from the Accrediting Council for Independent Colleges and Schools (ACICS). Students at IADC, nominated by their member nations, now have the opportunity to pursue a Diploma or Master of Science (M.S.) program in Inter-American Defense and Security Studies.⁴⁰

IV. Juggling Challenges at the Inter-American Defense College (IADC)

As discussed in the introduction, the "juggling" metaphor offers a useful frame to explore cross cutting challenges that face IADC in its pursuit of excellence as a *professional, diplomatic, and educational* institution. According to noted organizational trainers (and juggling gurus) Gelb

³⁵ See discussion by Drach (2008), among others.

³⁶ See strategic education discussion by Rokke (1995), Klinger (2004), Medeiros (2006), Tipton (2006), Einaudi (2007), Bruneau et al (2008).

³⁷ See Goodman et al (2002 and 2003).

³⁸ Since 2003, IADC's academic curriculum has featured instruction by visiting faculty from a wide variety of regional institutions, including the National Defense University (US), American University (US), Universidad del Salvador (Argentina), Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado - IUGM (Spain), Canadian Defense Academy (Canada), American Public University (US), Florida International University (US), Naval Postgraduate School (US), Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE-Chile), Catholic University of Chile (PUC-Chile), and Centro de Altos Estudios Estratégicos Nacionales (CAEN - Peru), among others.

³⁹ Master's degree partnerships have included multifaceted agreements with a few targeted institutions: American University (US), American Public University (US), Universidad del Salvador (Argentina), IUGM (Spain), and ANEPE (Chile).

⁴⁰ Details are available in the College's annual Course Catalog and Student Handbook (IADC 2015).

and Buzan, the key to “keeping a number of things in the air” is learning and “gracefully coping with mistakes” when the balls drop from time to time.⁴¹

For IADC, the metaphorical balls in the air (in Figure 3) are conditioned by the College’s unique international and interagency nature. Five major challenges will be treated in turn: 1) diverse stakeholder expectations, 2) diverse definitions of security, 3) diverse student backgrounds, 4) resource and staffing constraints, and 5) competing priorities.

Figure 3: Juggling Challenges at the IADC



Challenge #1: Diverse Stakeholder Expectations

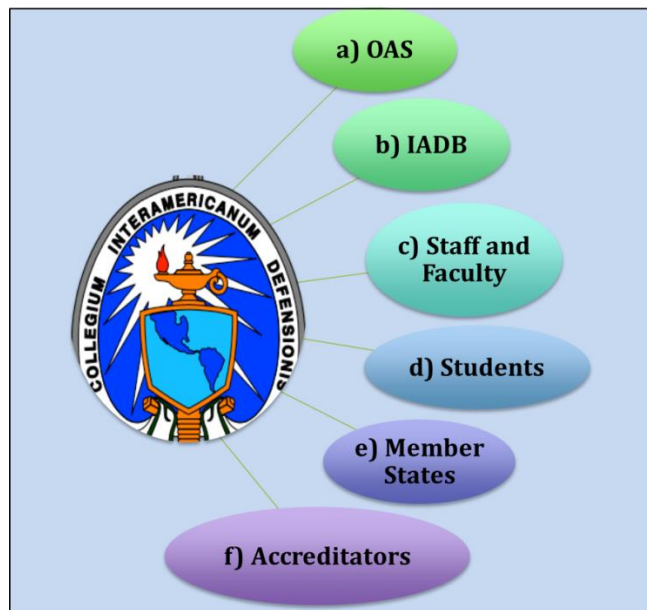
Throughout its nearly 50 years of existence, the IADC has struggled to operate in the face of blurry institutional oversight characterized by unclear and competing stakeholder priorities.⁴² A former College graduate paints a pessimistic picture of these institutional relationships: “The history of the IADC shows a continuous state of change, constrained by the polemical environment which is the Inter-American System as well as the tight financial situation, both of the OAS/IADB as well as the member countries.”⁴³ While this analysis is a bit dated and far from the only interpretation, IADC does report to many “owners”, among them the OAS, IADB, member states, students, staff/faculty, and now accreditors. These relationships, shown in Figure 4, are now discussed in more detail.

⁴¹ See Gelb and Buzan (1994:4-5) and also the use of juggling metaphor in Radin (2002).

⁴² See discussion by (Davis 1968).

⁴³ Drach (2008: 85) compares IADC to the NATO Defense College in his monograph.

Figure 4: Competing Stakeholder Expectations for IADC



a) Expectations of the OAS (and its Relevant History with the IADC)

IADC (as part of the more controversial IADB body) claims an awkward and often strained historic relationship with the OAS.⁴⁴ Much of this tension can be traced to a tragic regional heritage of civil-military crises (discussed in the introduction), which has left a legacy of distrust for the military establishment in several regional nations. So while designated funding arrives from the OAS, IADC and IADB have long been isolated from OAS core functions and treated like the “organization’s stepchild”, according to an internal document by the Director of OAS Legal Services, William Berenson (2003).

The end of the Cold War, promise of a new democratic century, and implications of the Mexico City *Declaration on Security in the Americas* in 2003 helped to push the OAS to seek more collaboration with IADB/IADC, especially through its relatively new Council on Hemispheric Security (established in 1995). After much negotiation, in 2006, the OAS Permanent Council finally approved the statutes of the IADB/IADC and legally incorporated the paired entity under its institutional umbrella. This adoption was hailed as “historic” by former OAS Secretary General José Miguel Insulza and as “symbolic” of consolidated civilian control of the military and an increased emphasis on regional knowledge sharing and confidence-building.⁴⁵

In practice, nearly ten years after adoption, the College remains relatively isolated from its OAS parent.⁴⁶ Still, IADC gains critical legitimacy and access in political circles when leaders cite a formal relationship with the OAS. In turn, the OAS expects the College to fulfill official policies,

⁴⁴ See discussion by Davis (1968), Child (1980), and Weidner (1998).

⁴⁵ See OAS (2006) and Herz (2008).

⁴⁶ A key strategic priority of IADC’s External Relations and Protocol office is to strengthen OAS bonds.

cultivate relationships with regional Ambassadors, visit the General Assembly from time to time, partner in organizing key events (particularly with the OAS Secretariat of Multidimensional Security), and, most importantly, acknowledge the submission of regional militaries to civilian authority and the primacy of democracy as a hemispheric value.

b) Expectations of the IADB (and its Relevant History with the IADC)

As discussed in the brief historical overview of regional defense and security, the IADB, established during WWII, actually predates the OAS. The Board has experienced some difficulty, though, in clarifying its role in the Inter-American system due to compromises over the years by regional governments and ongoing civil-military tensions.⁴⁷ So while a 2006 OAS adoption enhanced IADB's legitimacy, the institution has not escaped sharp criticism of being "outdated", "out of touch", and "irrelevant".⁴⁸ The Board has received calls for institutional overhaul, de facto replacement by sub-regional bodies,⁴⁹ and even a name change: the name *Junta* (translated in English as "Board") carries long regional connotations of coups and military abuse.⁵⁰

The College has a much closer relationship with the IADB than with the OAS; however, familial frictions still arise, especially with periodic staffing controversies or threatened budget resources (discussed as another "ball in the air" later in the paper). In 2006, the decision was made to divide the IADB/IADC directorships (spreading influence beyond the United States), and to the present, there remains some lack of clarity on the revised reporting structures and thus the underlying questions of ultimate accountability.

Regarding respective missions, while the College is expected to perform all educational functions on behalf of the Board, the IADB is tasked to provide the OAS with "technical advice and services" for demining and "confidence and security building measures" in the region.⁵¹ After the 2010 Haitian earthquake disaster, the Board established a Crisis Support Group located at OAS headquarters, and in recent years, the Board has sought to strengthen its "name brand" by playing a higher profile in the Inter-American system. Perceived "mission creep" has catalyzed competition on occasion with IADC, which continually seeks to prioritize more established and focused educational goals.

The Board oversees a College Commission and a host of IADC-relevant Committees, but in everyday practice there is a relative autonomy between the two institutions. This "peace" holds until a crisis emerges (related to funding, staffing, translation services, event-planning, etc.) that brings to center stage the ongoing controversies in prioritizing *professional vs. diplomatic vs. educational* roles in the IADB-IADC relationship.

c) Expectations of Member States (and their Relevant History with the IADC)

⁴⁷ See discussion of the compromise and its costs in Child (1980: 42) and Weidner (1998).

⁴⁸ Critiques of IADB emerge in Cope (2010), Drach (2008), IAD (2006), and Weidner (1998), etc.

⁴⁹ Sub-regional political blocs are increasingly important (Cheyre 2005). For example, UNASUR is developing in South America as an alternative security and defense alliance – including visions for sub-regional educational exchanges and strategic studies institutions.

⁵⁰ See recommendations by Reyes (2008), a retired Venezuelan naval officer serving as IADC Registrar.

⁵¹ See IADB (2008).

One of the most complex relationships juggled by the College is its network of ties with the diverse governments in the hemisphere. IADC, after all, is a creation of its regional member states, and for decades, participant governments have contributed significant human and financial resources to help the College pursue its *professional*, *diplomatic*, and *educational* priorities.

In the human capital realm, the primary conduit for states' support is commissioning senior military officers or civilian officials to serve one to three year postings at IADC as resident students and/or staff. A secondary conduit of support is individual states' contribution of academic professionals or institutions that may be sent to the College to deliver short academic modules or professional seminars, free of charge to the IADC.⁵² A final conduit is the multifaceted support provided by regional governments for IADC study trips to Latin America, Caribbean, and North America. Host countries for the trips usually provide security and travel support as well as access to high-level state officials.

In the financial capital realm, regional governments contribute both directly and indirectly to College funding coffers. Direct contributions are limited to a small number of countries, especially the United States, which, as the College's host, subsidizes much of its operating budget. Indirect contributions from all states arrive via the OAS, which acts as an official College (and IADB) sponsor. Due to its budgetary constraints, though, the OAS cannot keep up with the IADC financial needs (as discussed later in this section).

Because of the human and financial commitments of its member states, IADC is well advised to heed their expectations. Difficulties emerge, though, in honing institutional policies to please a cacophony of needs, understandings and desires for the College. Some countries have viewed IADC as a sort of "coup insurance" (especially during the Cold War), exiling feared military leaders or out-of-mode politicians to keep them away from state institutions. Other states have utilized the College as a reward for decorated officials, including those who are tiring of battling insurgents, preparing for retirement, or calling upon personal ties with Cabinet leaders. Most often, of course, member states' Ministries of Defense, Foreign Relations, etc. recognize IADC as a forum for building diplomatic ties and strengthening the strategic capacity of targeted high-level officials.

Some states – especially those requiring high levels of educational attainment for their military and civilian officials – have pressed IADC to raise academic standards and offer well-recognized credentials to its graduates. Other states, through interlocutors at IADB and the OAS, have encouraged the College to diversify seminar offerings and expand partnerships with regional institutions. Member states have expressed competing views on prioritizing program quality vs. political access at IADC. There have been critiques (especially during the Cold War) of the College being "too American" in its orientation, which has prompted a fevered defense of IADC, including by its non-US stakeholders.

A reality recognized by IADC leadership is that institutional and academic reforms at the College tend to "fly below the radar" of defense and security policy-makers in the region. Recent teaching innovations, institutional awards, and graduate accreditation have gone un-noticed by critical stakeholders in some states, who continue to hold onto visions of the past. Governments'

⁵² One example of this type of contribution is the Canadian Defense Academy (CDA), which, through state funds, sends professors, regional experts, and facilitators to support a weeklong Canadian-designed seminar on Peace-Keeping Operations, coordinated in conjunction with the IADC Seminar division.

understanding and expectations for IADC change slowly, as do the profiles of students and staff they nominate to send to the College. Alumni often act as the best conduits of current information, so it is promising that IADC alumni associations (with influential national members) have started to spring up in the region.

d) Expectations of Students (and their Relationships with the IADC)

As with any academic institution, students act as the lifeblood of the College. They are the primary recipients of IADC programming and crucial stakeholders who can provide feedback to assess institutional success.

Since the advent of College programming in the 1960s, all three institutional priorities have resonated with a changing student body: officials arrive expectantly in Washington prepared to grow in *professional*, *diplomatic*, and *educational* capacity (although the latter priority has varied according to states' expectations for professional development).

It is important, though, to examine what incoming students seek to gain (personally and professionally) during their year at IADC. This question helped frame this author's initial analysis six years ago of College historical records, including broad-based perusal of student monographs, program survey results, and previous reviews.⁵³ Another crucial input was onsite and offsite interviews with students, staff, and alumni of the College.

Findings past and present suggest that student interests can vary greatly, and this tends to be conditioned by governments' general view of IADC: Is it seen as a stepping-stone to students' professional ascendancy? Is it viewed as a strategic diplomatic forum? Is it understood as a rigorous academic environment? Is it seen as a form of professional exile? Is it communicated as a vacation destination or a reward for nominees' previous service? Answers to these questions largely condition incoming students' expectations.

Regarding students' *professional* goals, many articulate an excitement to expand their capabilities for new roles and disciplines and to learn more about regional approaches to security and defense. Most incoming officials see promotion potential with their IADC assignment, although the relative value of a College Diploma or Master's degree varies greatly by country and by specific military force or civilian office.

Regarding students' *diplomatic* goals, most appreciate the opportunity to experience life in Washington DC and to capture an insider view of the popular and political culture of a regional (and global) superpower.⁵⁴ They are excited to learn from regional neighbors and create lasting relationships (personally and professionally) that they may cultivate into the future. Students greatly enjoy the opportunities afforded to travel to different countries in the region, analyze new

⁵³ Particularly helpful sources consulted include Davis (1968), Goodman et al (2002, 2003), Medeiros (2006), and Drach (2008). A yearlong IADC program review was conducted by AU consultants Mark Hamilton and Daniel Masís (2009), under supervision of Louis Goodman, Dean of the School of International Service and longtime IADC supporter and Ad Hoc Academic Board Member. In subsequent years, both authors have served IADC as academic consultants and now part of its inaugural faculty.

⁵⁴ An edited volume entitled *Understanding the Elephant* (Binnendijk and Kugler 2007) explores multiple perspectives or realities related to US National security interests, drawing reference to the oriental fable of the six blind men who attempt to describe an elephant. As regards the IADC, the power of the US is also like a metaphorical "elephant in the room" in any discussion of regional politics, security, and development.

political realities, and learn to operate effectively in an interagency international environment (an arrangement unfamiliar to many students).

Initial state-infused expectations never fully wane, but over the course of the academic year, there is observable inculcation among IADC students of a regional ethos and a cooperative approach to security and defense.

Regarding student *educational* goals, expectations and qualifications have converged in recent years; however, variance can still be observed in students' capacity and interest. Many students enthusiastically dive into IADC academic content and seek enrichment opportunities. They are excited for the challenge (and promotion potential of academic success). Other students, mainly those who fear they lack the requisite background to succeed in a graduate-level academic environment, proceed cautiously and resist any additional demands. Still others feel lost or perhaps cheated: what they understood as a "reward" posting involves far greater demands on their time, study, and intellectual capacity than they initially expected. At times, undue pressure and peer divisiveness can emerge around evaluations, as students fear that a poor performance on a short essay, group project, or oral presentation may permanently damage future career goals. IADC faculty and administrators have designed several innovative responses to help alleviate these fears and refocus the attention on academic outcomes, but the question of evaluation is always an issue of concern at IADC, especially given the high level of diversity across languages and institutional cultures.⁵⁵

Another important set of student goals often goes ignored in institutional surveys, but it heavily influences students' IADC satisfaction (or dissatisfaction): it regards *personal and familial* priorities. As stated earlier, most students are thankful for a chance to study in Washington DC. International officials express appreciation that family members are able to develop English language skills and gain other competencies to raise their social capital upon returning home. Still, operating within a new environment elicits cultural, communication, even traffic challenges for many students and their families. Moreover, many students are tempted to set aside their books (or e-readers) to explore life beyond the College. They fear this may be their only chance to live in the US and thus want to take full advantage of the experience. Finally, there is diversity in the level of housing and income support that students receive from member states: while some live in great comfort, others have difficulty making ends meet, which likely influences performance.

In sum, the students, who are primary recipients of College services, place significant expectations back onto IADC during their year on campus: in *professional, diplomatic, educational*, and *personal / familial* realms. It is a juggling act by IADC faculty, staff and other stakeholders to keep these students motivated, challenged, and satisfied.

e) Expectations of Staff and Faculty (and their Relationships with the IADC)

⁵⁵ Innovations include an introductory research and writing workshop to establish a baseline, an academic mentoring program supported by former IADC students, development of a multilingual Student Writing Guide, use of common assessment rubrics across different classes, access to class lectures and readings made available in four languages, permission to write and participate in students' language of choice, and an institutional commitment to refrain from publishing a global list of academic ranking.

IADC staff and faculty are another critical set of stakeholders with expectations to be juggled by the College. If students are IADC's lifeblood, then staff and faculty members act as veins and capillaries, offering the necessary support structure to move the blood where it needs to go: in this case, capacitating students as experts in Inter-American security and defense.

In recent years, IADC has achieved sufficient funding and member state prioritization to hire its own academic faculty of well-qualified professors. For its first fifty years, most of the core academic duties at the College were carried out by an international corps of military "advisors", who were tasked to coordinate IADC academic modules (delivered by external institutions), organize topical seminars with regional field experts, facilitate student discussions, fulfill student evaluations, and perform a wide range of other *professional, diplomatic, and educational* functions.

Staff expectations parallel those of IADC students. In fact, for a majority of international staffers, their "advisor" work is actually an extension of learning and growth as students. Most national delegations send officials for two years (one as a student and a follow-up year as part of the staff). Other states send single year advisors who lack any previous background at the College. The US is a unique case as IADC's host nation, sending its military staff for 3-year commitments, although they rarely possess a student history.

IADC draws its international academic faculty from varied institutional sources, including voluntary national contributions from OAS member nations, IADB employees funded by the College, and elective instructors hired on short-term contracts. The nationalities of faculty members include US, Brazilian, Argentine, Costa Rican, Cuban and Peruvian.⁵⁶

There are other categories of multinational civilian staff at IADC, including a resident team of translator/interpreters (who support four languages of academic instruction), permanent Operations and External Relations supervisors (supplied by the host nation), and an IADB-employed registrar, librarian, and protocol official. Other staff members are contracted for maintenance and guest services, rounding out a multifaceted IADC team.

Professionally, IADC advisors – much like students – seek future promotion, hoping that national delegations value the unique academic and diplomatic skills they develop while serving at the College. Military staffers are thrust into an especially difficult position. Many lack significant scholarly or professional education background; nonetheless they are called on to occupy the front lines of IADC operations.

IADC staffing faces a number of other institutional challenges: a lack of operational continuity (due to yearly staff turnover), lack of clarity in advisor selection criteria (due to complex diplomatic concerns), and lack of functional role differentiation (due to capacity shortfalls and lack of specialization in some realms).⁵⁷

⁵⁶ At present, the faculty is comprised of Dr. Roberto Pereyra (Argentina), Dr. Daniel Masis (US, of Costa Rican descent), Dr. Mark Hamilton (US), Dr. Mirlis Reyes (Cuba), Dr. Paulo Costa Pinto (Brazil), Prof. Edward Stafford (US State Department), and Prof. Manuel Lora (Peruvian retired Admiral). Recent graduate instructors and elective faculty at IADC include Dr. Sabrina Medeiros (Brazil), Dr. Arturo Contreras (Chile), Dr. Mike Davis (US), Dr. Erich Hernandez (US), Dr. Steve Angerthal (US) and Prof. Laura Freire (Brazil). Academic advisors also play critical academic functions – including instruction and group facilitation – after their graduation.

⁵⁷ Moreover, staff language differences can be a barrier in everyday operations, and the College lacks support services for those returning from previous battle deployments (Iraq, Afghanistan, Colombia, etc.).

Non-military faculty and staff serving at IADC tend to provide greater continuity and specialized expertise for academic tasks; however, they make up a small percentage of the overall team and often have some initial difficulty adapting to a “military” culture.

Amid these challenges (and with the support of targeted staff trainings and orientations), most staff members enthusiastically embrace IADC’s unique vision and ethos, rising to the occasion to provide an excellent student experience.

Diplomatically, the interagency and international collaboration discussed in the student’s course of study is also essential to everyday practice among College staff and faculty. Regarding expectations, staffers enjoy the chance to engage with regional neighbors. They are faced with the dilemma of balancing their support for student *paisanos* (their countrymen and women) with IADC staff responsibilities to treat everyone equally and represent the institution and hemisphere at large.

Educationally, most staff members encounter a steep learning curve when tasked to support IADC academic programs. Advisors in direct contact with students are expected to keep up with curriculum readings and balance planning, facilitation, translation, and evaluation functions. Meanwhile, those serving in more operational or diplomatic roles have to work to avoid a student “disconnect” as they complete their everyday tasks.

Faculty are committed to make classes ever more integrated and accessible, employing multiple languages and teaching modalities. They also work to introduce College peers to a scholarly culture of academic freedom, excellence, and external engagement.

In sum, most staff members arrive to the College expecting to work cooperatively with their international peers. They demonstrate openness to contribute and take ownership for the academic program. What they require to succeed – and what they expect from College leadership – are adequate training and support structures to build their capacity and enhance their professional development to serve students’ and institution’s needs.

f) Expectations of Accreditors (and their Relationships with the IADC)

The newest actor with “ownership” stakes in College success is its academic accreditor, the Accrediting Council for Independent Colleges and Schools (ACICS), based in Washington DC. IADC is licensed and accredited by ACICS to deliver a professionally oriented Master’s degree to qualified students, with institutional review required in 2020.

ACICS influence is notable in the evolving everyday operations of the College, including increased prioritization of academic process documentation, institutional assessment, campus effectiveness plans, alumni engagement, and faculty professional development.

Professionally, ACICS is focused on post-graduate outcomes of accredited institutions’ alumni, in particular their placement rates and employer satisfaction. IADC offers a unique case: it offers a virtual 100% rate of graduates returning to government service and continues to hone appropriate measures for employer satisfaction among diverse ministries of OAS member states (via surveys, focus groups, leadership outreach, etc.).

Diplomatically, ACICS expresses only minimal interest in the regional political dynamics and external relationships of the College (beyond accrediting its governance structure); nevertheless, the visiting team of evaluators highlighted the impressiveness of IADC’s commitment to multilingual/multicultural access (including simultaneous interpretation).

Educationally, ACICS has a series of requirements to guarantee the educational quality of accredited institutions. Accrediting officials focus on educational quality and fairness (including the clarity of expectations in IADC’s course syllabi, evaluation systems, and student catalogs). Institutions are expected to show a strong commitment to academic freedom and political non-interference. Faculty are expected to play an active role in academic governance, with institutional support for their professional development

Challenge #2: Diverse Definitions of Security

Beyond juggling the stakeholder interests discussed at length for Challenge #1, a related ball that IADC must “keep in the air” is the great diversity in “security” definitions that have emerged in member states through the years. Since its inauguration in 1962, civil-military tensions have cut to the core of IADC identity. This is reflected in College (and Board) names that have purposefully left out any mention of “security” in favor of a “defense” moniker.⁵⁸ Many states then and now resist any form of military involvement in domestic space, preferring its confinement to the specific realm of external threats.

As IADC continues to hone an academic program that reflects contemporary regional realities and responds to the multidimensional security challenges defined by the OAS, it must also deal with almost palpable distrust that some regional governments harbor towards their military institutions.⁵⁹ This distrust can harden into hostility or fear when military-affiliated personnel (a sector that still predominates at the College) express professional interest in public security questions or even propose military involvement in realms beyond the strictest definitions of national defense.

In everyday practice the region still lacks consensus on a clear definition for “security”, much less on its relationship to “defense” or on the role of armed forces in times of domestic and transnational crises. Some civil-military analysts argue for an inevitable blurring of “security” and “defense” functions, while others see the analytic and political-institutional value in keeping the functions separate and complementary.⁶⁰

As a *professional* institution, IADC has a responsibility to seek clarity on “security” definitions to help its civilian and military alumni better understand their respective roles. As a *diplomatic* institution, though, it must be careful how its stakeholders approach the question, so as not to undermine the post-Cold War gains and civil-military trust that the College has cultivated. Finally, as an *academic* institution, the College should always be an open forum for students to discuss these questions without attribution (an enterprise made difficult by the other two priorities). Thus, the dilemma surrounding “security” definitions is not only confined to member states; it also is a dilemma that influences the IADC academic program.

Challenge #3: Diverse Student Backgrounds

⁵⁸ See related historical discussion by Davis (1968).

⁵⁹ See discussion by the OAS (2003, 2007, 2008a, and 2008b) as well as a host of regional experts (Goodman 1990, Bruneau 2005, Pacheco 2008, Weeks 2008).

⁶⁰ See debates from a diversity of regional experts (eg. Barrachina and Rial 2008, Bruneau 2005, Bruneau and Matei 2008, Celi 2005, Cheyre 2005, Drach 2008, Goodman 2008).

A third “ball in the air” at the College was cited previously in relation to the expectations of member states and IADC student body. The College faces a difficult task of delivering a rigorous and coherent academic curriculum to students with widely differing academic backgrounds, capabilities, and interests.

While an increasing number of students arrive with PhDs and Master’s degrees, others enroll in IADC without much higher education experience beyond their national military colleges, and, for some students, these experiences are in the distant past. Traditional academic practices – such as critical writing, active reading, scholarly citation, peer assessment, and rubric evaluations – are foreign concepts for many students. Adding to the difficulty is the senior government rank of many IADC students and the attendant pressures they feel for “saving face” and preserving professional dignity. This can make the learning process seem as much a threat as critical opportunity for personal growth.

To maintain students’ motivation and guarantee a baseline for shared knowledge, IADC tries to provide conceptual tools and a general orientation to academic practice without patronizing, humiliating, or diplomatically offending its struggling students. The College continues to communicate academic requirements and expectations to member states and incoming students. The goal is to enhance their selectivity and ensure that students arrive with sufficient capacity and interest to succeed at IADC. A few other dilemmas arising around this goal (and its communications) are treated in Challenge #5.

Challenge #4: Resource and Staffing Constraints

The fourth IADC “ball in the air” contributes greatly to the many other challenges listed previously. As with any institution, College access to resources – human and financial – conditions its ability to accomplish *professional*, *diplomatic*, and *educational* priorities.

Given its high regional profile, the College operates on a surprisingly limited operational budget and has long been constrained in planning functions by the unpredictability of its funding streams, year to year.

By design, as an official instrument of the Inter-American system, the primary sponsor of IADC should be the OAS. However, the regional body has experienced a wave of severe spending cuts over the last twenty years and operates today at less than half the budget and 2/3 the staff as in 1994.⁶¹ Additionally, there is IADC-IADB competition for limited OAS funds, especially since an IADB decision to divide its directorship in 2006.⁶²

Today the primary fiscal contributor to the College is the host nation: the United States. Even here, funding has tended to be piecemeal, drawn from an array of institutional sources rather than one consistent dependable funding stream. Non-academic College personnel (such as the Chief of Staff, Administration and Resources Coordinators, and Senior NCO) are often visiting the Pentagon or State Department for high-level briefings to strengthen government commitment (a formidable challenge amid slashed budgets).

⁶¹ See discussion by IAD (2006: 9)

⁶² See helpful discussion by Drach (2008) in the early years of this transition.

Other member states, of course, also contribute significant human resources to IADC; however most staff members they send are military or diplomatic personnel and not academic scholars. A notable exception, Brazil in recent years has nominated a rotating stream of visiting professors, now serving two-year terms. Most international staff sent as member state “contributions” to the College are posted for only one to two years.

Impacts of funding constraints (especially unpredictability) have probably been most tangibly evident in IADC’s lack of a permanent faculty for fifty years.⁶³ This institutional shortfall resulted in dependence on external affiliates for most academic instruction and undermined the curriculum’s continuity and integration; not to mention College capacity in student assessment, program evaluation, and educationally sound staff development.

The short tour of duty for College staff has resulted in a constant state of turnover and a lack of institutional memory. Lessons learned by one staff cohort are usually re-learned by the next, making iterative improvements in instruction, curriculum development, and program evaluation a challenge, even for committed and capable international advisors.

During the last few years, changes in IADC funding authorization, facility management, and academic personnel have helped to mitigate these resource challenges. Details about these critical reforms will be discussed in a subsequent section of the paper.

Challenge #5: Competing Priorities

The College juggles not only external constraints, but internal dilemmas and competing priorities, several of which have already been inferred in previous sections. At times, diverse strategic priorities of IADC – *Professional*, *Diplomatic*, and *Educational* – are thrown into stark conflict. Below are just a few of many examples.

a) Competing Priorities Related to Student, Staff, and Partner Selection

As previously discussed, the College encounters diverse levels of academic capabilities and experience among its incoming students and staff members. Because “increasing the academic quality” has been outlined by the IADB Goals and Objectives Committee and highlighted by recent College leadership, *educational* priorities would suggest more rigorous entry standards be dictated and applied immediately to member states.⁶⁴ For IADC, though, academics-driven transitions must also take into account *professional* and *diplomatic* priorities (focused on broadening regional capacity, access, and equity). Policy shifts for higher standards must be communicated and implemented carefully.

On a related note, the College has at times become embroiled in academic partnerships that may not suit the changing educational needs of the institution (for varied reasons). In these cases, *educational* priorities would seem to dictate a quick and easy “divorce” after initial attempts to resolve the problems have failed. However, in IADC’s complex regional political climate, cutting affiliations can be complicated by relevant *professional* ties or related *diplomatic* priorities. This

⁶³ There have been calls in institutional reviews to prioritize academic hiring, ever since the outset of IADC operations (Davis 1968, Goodman et al 2002 and 2003, Drach 2008, Hamilton and Masís 2009).

⁶⁴ See several related documents (IADB 2008, Hamilton and Masís 2009, IADC 2010, Yábar 2015, etc.).

suggests the need for a strategic approach to how the College examines future partnerships and manages its partners' expectations.

b) Competing Priorities Related to Student and Staff Evaluation

Student and staff evaluations often juxtapose *educational* priorities against competing *professional* and *diplomatic* concerns in an interagency, international setting like IADC. From a purely *educational* perspective, rigorous evaluation and assessment is critical to academic integrity, setting clear standards for scholarly excellence and offering actionable feedback to students (and staff) to develop capabilities as critical thinkers. Educational evaluation in such a framework remains agnostic to questions of diplomacy and professional priorities, limiting its domain of analysis to the academic workload.

Professionally, though, other priorities and realities emerge at IADC. Several member states have sought detailed feedback to help rank their officers or officials for promotion. Others seek to observe students' oral exams and academic presentations. This can be threatening to students, especially those who arrive less prepared for academic rigor. Moreover, academic freedom is at risk with too much political interference.

Diplomatically, other critical controversies emerge. In a College that has been tasked to "foster a sense of cooperation and solidarity,... increase mutual trust, and contribute to the spirit of regional integration,"⁶⁵ there are fears that the colliding approaches to *educational* and *professional* evaluation may create unnecessary competition among students and staff, inhibiting their cooperation and trust building. Moreover, there are concerns that IADC's growing emphasis on scholarship (with ACICS accreditation) may undermine priorities of cross-cultural relationships and experiential learning. Finally, there are fears that evaluation pressures could catalyze national embarrassment: for a student's failure to graduate, a staff member's reprimand, or a plagiarism accusation.

In IADC's context, the task of appropriate evaluation for students and staff requires a delicate balance and must be managed with sensitivity to its complementary priorities.

c) Competing Priorities Related to Academic Freedom and Public Attribution

The international and interagency dynamic at IADC offers a rich learning environment, but it catalyzes ambiguity regarding students' freedom of academic expression vs. their responsibility to represent and articulate official positions of their states and professions.

Educational priorities obviously side with an emphasis on academic freedom and non-attribution. Students should be encouraged to express their own points of view, explore alternate perspectives, and ultimately expand their conceptual world beyond national or parochial boundaries.

Professional and *diplomatic* priorities lack such clarity on this controversy. On one hand, there is recognition that democratic practice and regional integration favor unrestricted academic freedom and non-attribution. On the other hand, students at IADC are also senior representatives

⁶⁵ See citation of institutional objectives in IADC (2014 and 2015: 11-12).

and diplomats of their states and ministries, so “free” expression of their ideas has potential to undermine national policy or even create regional crises.

In recent years, the College has unapologetically prioritized the *educational* approach; however, external pressures from member states, the IADB, and OAS have challenged, conditioned, and tempered this response.⁶⁶ IADC leadership and faculty are sensitive to this dilemma and limit external access to student essays, plenary debate, and group discussions.

A Summary of Challenges: Juggling Security and Defense at the IADC

This section has treated diverse challenges IADC must juggle as a resource-challenged international and interagency educational institution. Since its inaugural class more than fifty years ago, the College and its staff have tried to keep all the metaphorical balls in the air (Figure 3). Of course, the balls “drop” from time to time, but College stakeholders learn from the mistakes and keep moving forward. The next section treats recent IADC efforts at institutional reform and offers a brief progress report of previous assessments.

V. Interventions at IADC: Chronicling Reform Efforts of Recent Years

The College, past and present, has been deeply influenced by the global environment it occupies. Regional democratization in the wake of the Cold War, related transformation in the defense sector, and the Mexico City *Declaration on Security in the Americas* all provided an impetus for change during the first decade of the new millennium.

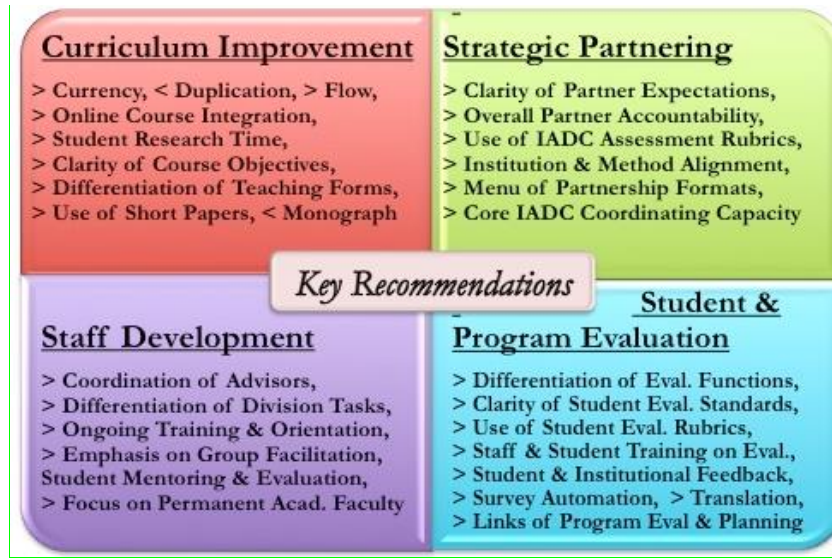
From 2000 to 2010, IADC convened an Ad Hoc Academic Board⁶⁷ and established a number of academic partnerships, opening Master’s Degree options for its students. College leaders contracted external consulting teams (one of which included this author, under the aegis of American University - AU) to assess IADC programming and offer high impact recommendations for institutional reforms.⁶⁸ The evaluation scope included a yearlong consultancy in 2008-2009 targeting 4 critical areas: *curriculum improvement, strategic partnering, staff development, and student/program evaluation* (See Figure 8).

Figure 5: Summary of Program Recommendations from 2009 IADC Assessment:

⁶⁶ Fascinating case studies include the 2010 presidential crisis in Honduras and more recently that taking place in Guatemala (2015). Political tensions among students’ home states (for example, the Dominican Republic and Haiti) sometime bleed into the classroom and working groups. Diverse perspectives are expressed and explored as part of the academic curriculum; however, students and staff are often careful how, with whom, and under what circumstances they share personal opinions on controversial issues.

⁶⁷ See Goodman et al (2002 and 2003).

⁶⁸ A yearlong program review was conducted by American University consultants Mark Hamilton and Daniel Masís (2009), under supervision of Louis Goodman, former Dean of the School of International Service and longtime IADC supporter and Ad Hoc Academic Board Member. Subsequently, the author (Hamilton 2010) has served IADC as independent academic consultant and now on its inaugural faculty.



Curriculum Improvement

The first task in AU’s comprehensive review focused on IADC’s academic curriculum. An onsite consultant team carefully reviewed all aspects of the curriculum and academic calendar and recommended several reforms to improve currency, decrease duplication, improve logical flow, incorporate online courses, and increase student research time.

In addition, the team worked with IADC advisors to review and reform course objectives. The goal was to enhance institutional clarity and differentiate instructional formats for theory-based academic modules, expert-based field seminars, and practical workshops. Then, melding the formats of military-style reports and traditional scholarly essays, the team defined evaluation rubrics for a few types of short papers to clarify College writing expectations and enhance student engagement in academic modules taught by external institutions.⁶⁹ The new, more focused essays replaced a yearlong research monograph that caused many dilemmas due to IADC limitations in evaluative capacity.

Progress: Half a decade later, curriculum improvements are driven by IADC’s resident faculty team, which has consolidated, honed, and extended early reforms. The College has eliminated duplication and is organized around six core courses (taught by in-house professors), complemented by elective classes (students choose one), three field-based seminars, three study trips, three team-based research projects, and a few practical skills workshops. All of these academic activities are well integrated in the curriculum, and the student learning outcomes clearly map to IADC’s overall institutional objectives.

Professors continue to apply common evaluation rubrics across diverse disciplines, and students are introduced early to essay types, academic policies, research and writing tools, and mentoring feedback in an introductory Research and Writing workshop.

⁶⁹ See US Air Force (2004) for a practical hybrid approach to military and academic writing styles.

Classes are taught in multiple languages, with simultaneous interpretation available in IADC's auditorium across English, Spanish, French, and Portuguese tongues. Students receive course syllabi and reading lists (even PDF access) in multiple languages, and are encouraged to read, write their essays, and deliver final oral exams in the language of their choice. This unique multilingual aspect of IADC's academic curriculum greatly enhances the burden on faculty (and translator/interpreters); however, it does offer students a chance to practice critical thinking in a language they likely will apply their knowledge.

Another unique aspect of IADC's graduate curriculum is the use of supervised student groups to analyze class readings and collaborate for assigned tasks and larger projects. To this end, a select set of international advisors is dual-tasked as Facilitator-Mentors, accompanying faculty and students across the academic calendar. In their Facilitator role, these "advisors" moderate, facilitate and evaluate students' contribution in working groups and assigned online forums. In an accompanying Mentor role, they provide ongoing academic guidance and necessary staff support to 10+ assigned students.⁷⁰ Facilitators receive a detailed Facilitation Guide for each course and collaborate closely with faculty and interpreters to provide necessary support as the face of the College.

IADC's teaching model "fosters graduate-level, professional understanding of course themes, based on the premise that knowledge is best obtained and retained through student exposure to diverse teaching modalities and relevant active learning methodologies."⁷¹ Class and group work in core IADC academic modules are balanced by complementary forms of instruction and academic enrichment. Applied methodology projects, including country studies, research committees, and simulation exercises, help students ground the theoretical concepts of their previous classes. Elective courses allow students to specialize in their areas of interest. Finally, IADC study trips, seminars, and conferences expose students to leading experts in both non-state and government sectors, allowing them to engage with technical specialists, ministers, even presidents.

The College curriculum continues to evolve, but the focus has shifted from improvement to stability (to maintain graduate accreditation). IADC is much improved in this area as compared to six years ago, during initial AU assessments and related program reforms.

Strategic Partnering

The second task for AU consultants was a comprehensive review of current College partnerships and strategic recommendations to prioritize future affiliations. The team recommended adapting contracted agreements with all partner institutions to better clarify IADC expectations and ensure reasonable timelines for course deliverables.⁷²

⁷⁰ Whereas facilitated groups (and Facilitators) rotate by course to broaden students' contact with diverse peers, a mentoring assignment is yearlong for the sake of continuity and academic support.

⁷¹ See the College's student catalog for discussion of its "Pedagogy/Androgogy" model (IADC 2015: 12).

⁷² Based on curriculum enhancements, the team developed analytic assessment rubrics for IADC to distribute to partner institutions to standardize student evaluation processes across courses. The team also reviewed the institutional profiles and past program offerings of College partners and recommended realignment to assure the

The College was advised to pilot alternative partnership forms and widen the breadth of regional partners. Ideas for engagement included short-term, long-term, online, and video-teleconference links, with IADC playing diverse roles in the partnerships, ranging from a recipient of content (the 2009 status quo) to a knowledge producer and organizer.

Finally, the team helped strengthen IADC's internal capacity to deliver its own research methodology workshops, a revised Fundamentals of Security and Defense module, and most new conferences and seminars. Priority here was to decrease the dependence on external institutions in delivering so much of IADC's annual academic content.

Progress: There have been considerable changes in IADC strategic partnerships since the 2009 assessment. Long-time partners like American University in Washington, D.C. and *Universidad de El Salvador* (from Argentina) no longer teach academic modules or offer supplemental graduate degree options to IADC students. Subsequent Master's partnerships initiated with graduate security institutes from Spain (*Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado* - IUGM) and Chile (*Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos* – ANEPE) have also phased out, serving as necessary and mutually beneficial bridge agreements as IADC worked to build a new faculty, curriculum, and independent degree-granting capability.⁷³

In recent years, the College has established ad hoc agreements with a few universities and technical institutes in the region (particularly in Brazil) to access educational software, invite visiting professors, and share server access. Meanwhile, IADC professors have traveled to lecture and teach short modules in partner institutions.⁷⁴

The College's contemporary orientation to partnerships is shorter-term, sector-oriented, and focused on faculty alliances. There are minimal inputs to IADC's academic program from external institutions, which is a major transition from years of content dependence.

Staff Development

A third area of emphasis for the 2009 AU review addressed staff development needs. The consultant team conducted in-depth interviews with College staff, students, and relevant stakeholders to identify critical inefficiencies and staff development shortfalls. The gaps here were glaring: there was no orientation program to speak of for new staff, and most of the written position descriptions and manuals were unclear and outdated.

The team recommended and tailored a plan to restructure IADC's Studies Department (differentiating Academic Support vs. Academic Programs) and also to create a new division of Facilitator-Mentors. When the College decided to implement these reforms, the AU team (in particular this author) designed and delivered customized, interactive training sessions for returning student-advisors. The trainings focused on building skills in small group facilitation, student assessment, and academic mentoring.

delivery of theory-based modules by academic institutions and practice-oriented seminars and workshops by field experts and simulation specialists.

⁷³ An agreement is still in effect with American Public University (US) to recognize a limited number of IADC credits in pursuit of multiple graduate degrees.

⁷⁴ There also are linkages established via video teleconferencing, with future potential for online learning collaboration.

A final recommendation of the team focused on a long term plan to secure qualified and permanent faculty members for IADC. Pathways suggested include civilianizing unused military advisor billets, lobbying powerful member states to contribute faculty advisors (with longer staff commitments), and focusing resources of a fledgling IADC Foundation.

Progress: The last six years have seen these staffing recommendations consolidate. For example, IADC leadership has adapted the organizational chart at least three times; however each of its iterations delineates academic versus administrative functions and maintains a critical role for Facilitator-Mentors. Staff training and orientation workshops are now yearly events, including a broader range of participants and functions. These activities continue to focus on the international advisors (vis-à-vis US staff); however, a universal staff development plan (and written operations guide) is close in development.

Another major staff shift is the College's new dependence on resident academic faculty, per the recommendations of many previous assessments. This sea change for staffing is due to several successful transitions in IADC personnel management. These include:

- 1) A pair of US military billets effectively converted to civilian government positions and re-scoped to be permanent academic faculty roles;
- 2) The US State Department re-opening a long dormant faculty billet at IADC;
- 3) Brazil extending its visiting faculty commitments to two year rotations; and
- 4) The College receiving authorization from IADB's Council of Delegates and host nation (US) funders to directly employ a few international faculty members.

The scope of IADC staff development has also shifted with this new resident faculty, incentivized by ACICS accreditation requirements for a graduate-level program. Faculty members now complete individual plans for annual professional development, and the College has taken responsibility to support and fund in-service events as well as targeted opportunities for research, outreach, conference participation, and publication.

In the realm of staff development, IADC strides during the last half-decade are notable. The College now boasts regular orientation and training programs for its academic staff and has consolidated a resident faculty team that completes annual development plans. Of course, progress is ongoing in the staff development arena: tensions can emerge between military and scholarly work cultures, especially the time required for academic preparation and faculty dependence on offsite work and nontraditional schedules. Nevertheless, IADC policies and accountability structures are increasingly focused on empowering an ever more diverse professional staff.

Student and Program Evaluation

The final area for AU's comprehensive review focused on assessment at the College. The first step was dividing functional tasks of student evaluation vs. program evaluation.

For student evaluation, consultants conducted a careful review of existing systems and offered targeted recommendations to enhance clarity, efficiency, and institutional rigor. Focus was on the use of analytic rubrics (evaluation templates) to assess distinct IADC academic products and processes. Institutional norms were developed to better quality control of student evaluation (both internal and external), enhance the privacy of student records, and provide ongoing feedback to students on their academic progress.

It was recommended that student evaluation procedures, rubrics, and documentation be translated in multiple languages to better communicate College expectations and clarify percentage weights of courses/assignments to be completed during the academic year.

Regarding program evaluation, consultants prioritized three major recommendations. The first, and perhaps most important, was to strengthen IADC institutional feedback mechanisms to respond more rapidly to student concerns. The creation of a new mentor function was deemed helpful, as well as regular communication about student survey results and potential College responses. A second recommendation was imminently practical: automation of all student surveys and their translation into multiple languages (English, French, Portuguese, and Spanish). A final recommendation was to establish a stronger link between program evaluation results and planning functions for individual activities.

Progress: The College has made significant changes to student and program evaluation in subsequent years, with greater emphasis on rigor, feedback, and systematic process. Functions are now in separate departments, and the results have been positive overall.

For student evaluation, IADC professors now embrace use of rubrics to grade papers, presentations, and class participation, even sharing the same templates across classes. Several peer workshops have been conducted to improve the quality control in applying specific rubrics and also to unify criteria among faculty and facilitator-mentors.

There also are more careful controls on student records and much greater emphasis on individualized feedback. After professors submit grades for each class, the Office of Student Evaluation analyzes assessment data for all students and restricts its access. Rubrics, scores, and faculty feedback are shared only with individual students and, for the sake of remediation efforts, with assigned mentors.⁷⁵ Confidentiality of students' evaluations is taken seriously at IADC not only for *educational* reasons, but also based on the institution's complementary *professional* and *diplomatic/political* priorities.

For program evaluation, iterative reforms at the College have addressed and extended 2009 recommendations. A Program Evaluation division was set up in the Department of Studies, and student feedback became a higher priority. Surveys were soon automated (via Survey Monkey software) and made available to students in multiple languages. In terms of linking assessment and planning functions at the College, operational guides were developed (for each staff division) that updated functional roles and established general timelines and necessary coordination for academic and administrative activities. These task guides focused on processes and created a greater culture of accountability.

In the last three years, reforms have continued at an even faster pace. An independent Department of Institutional Effectiveness has been established in a lead up to graduate accreditation. This new office is now responsible for developing and analyzing student surveys, alumni surveys, and graduate employer surveys. Its team publishes an annual *Campus Effectiveness Plan*, reviews individual class syllabi and after-action reports, and oversees all documentation for ACICS accreditors and related authorities. Staff expertise remains a challenge in filling these roles, but an overall improvement is noted.

⁷⁵ In cases of academic probation or separation, a few other stakeholders receive limited information. See discussion of assessment policy in the student handbook (IADC 2015). The Registrar eventually receives student records, continuing a chain of confidentiality. Transcripts are only released upon student request.

Concluding Reflections on College Reforms

Critical aspects of academic programming at IADC have transformed in the last half-decade in areas of curriculum improvement, strategic partnering, staff development, and student and program evaluation. Two supporting areas of reform that bear mention include College transformations in its resource mobilization and the physical campus.

Hard work by recent generations of IADC leadership has effectively secured a yearly budget from the U.S. Department of Defense, developed the necessary economic, human and political capital to support a resident faculty,⁷⁶ and claimed and refurbished multiple buildings (including a wing for faculty offices and state of the art academic auditorium).⁷⁷

Diverse leadership teams⁷⁸ have sought to strengthen College academic programs and institutional partnerships and better reflect the changing security and defense needs of member states. The College's rich legacy of regional camaraderie and cooperation lives on in its staff and students; however, there is greater priority today for educational rigor, inter-agency and civil-military understanding, and capacity building for senior officials.

Conclusion

This paper has focused case analysis on the Inter-American Defense College (IADC), but it carries far broader lessons about the juggling act of international military and diplomatic education and the inherent difficulties of "keeping all the balls in the air."

The paper's first section delved into a brief regional history of security and defense and framed the complex environment in which IADC operates. Sections II and III provided an overview of College operations and discussed three complementary (or competing) institutional priorities: *diplomatic, professional, and educational*.

Sections IV discussed the diverse challenges or "balls in the air" for College leadership: *1) diverse stakeholder expectations, 2) diverse definitions of security, 3) diverse student backgrounds, 4) resource and staffing constraints, and 5) competing priorities*. Each of these challenges should be considered part of the juggling act of any similar institution.

Finally, Section V considers proactive reforms at IADC to avoid "dropping the balls", interventions taken to continue on a healthy path of institutional growth and renewal. Areas include: *curriculum improvement, strategic partnering, staff development, and student/program evaluation, supported by resource mobilization and physical campus*.

⁷⁶ Leaders committed to developing a more permanent core of resident faculty. The result is greater consistency in the academic program, more efficiency and integration of instruction, and less turnover (vis-à-vis the continuing year-to year rotations of international military advisors).

⁷⁷ Contemporary leadership at the College includes its Director, Dr. Martha Herb (US Navy Rear Admiral, Ed.D), Vice Director Alexandre Wagner Celso de Sousa (Brazilian Air Force Major General), and Chief of Studies Arturo Gonzalez (Mexican Army Brigadier General), who recently replaced longtime Chief of Studies Francisco Yábar Acuña (Peruvian Navy Rear Admiral, now retired).

⁷⁸ Directors in the new millennium include the "visionary" Major General Carl Freeman, "relationship-focused" Major General Keith Huber, "committed reformer" Rear Admiral Moira Flanders, "institution builder" Rear Admiral Jeffrey Lemmons, and most recently, "consolidation-focused" Rear Admiral Martha Herb. Each Director has contributed to IADC's evolution into a premier institution of defense and security education in the region.

IADC has always provided value added to students and member states as a diplomatic forum for senior leaders to engage ideas and encounter regional neighbors. However, in today's rapidly changing regional and global landscape, there are crucial costs for not innovating, not learning from previous failures ("dropping the balls"), and not adapting.

The 21st century demands adept jugglers in defense and security matters, professionals who can analyze and adapt to new situations, remain calm under pressure, and harness lessons learned *professionally, diplomatically, and educationally* at a place like IADC.

Bibliography

Abercrombie, Thomas A. *Pathways of Memory and Power: Ethnography and History among an Andean People*. Madison: University of Wisconsin Press, 1998.

Allison, Graham. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown, 1971.

Arceneaux, Craig, and David Pion-Berlin. "Issues, Threats, and Institutions: Explaining OAS Responses to Democratic Dilemmas in Latin America." *Latin American Politics and Society* v.49 n.2 (2007): 1-31.

Barrachina, Carlos and Juan Rial. Los Ministerios de Defensa en América Latina y las Consecuencias de la Multidimensionalidad de las Amenazas. *América Latina Hoy* (2006): 1-21.

Berenson, William. *Inter-American Defense Board: Legal Options for Adopting the Organization's Stepchild*. Washington DC: Organization of American States (OAS), Department of Legal Services, 2003.

Binnendijk, Hans, and Richard L. Kugler. *Seeing the Elephant: The U.S. Role in Global Security*. Dulles: National Defense University Press and Potomac Books, 2007.

Brockett, Charles D. *Political Movements and Violence in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Bruneau, Thomas C. "Civil-Military Relations in Latin America: The Hedgehog and the Fox Revisited." *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* v.19 n.1 (2005): 111-131.

Bruneau, Thomas C., and Florina C. Matei. "Towards a New Conceptualization of Democratization and Civil-Military Relations." *Democratization* v.15 n.5 (2008): 909-929.

Bruneau, Thomas C., Kathleen Pegggar and Elisabeth Wright. *Impact of International Military Education (IMET) on Graduate Education*. Monterey: Naval Postgraduate School, Center for Civil-Military Relations, 2008.

Bueno de Mesquita, Bruce. "Domestic Politics and International Relations." *International Studies Quarterly* 46 (2002): 1-9.

Burgess, J. Peter, and Taylor Owen, eds. "Special Section: What Is 'Human Security'" *Security Dialogue* 35 (2004).

Buzan, Barry. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*. London: Harvester Wheatsheaf, 1991.

Celi, Pablo. "Nuevas Tendencias en Seguridad y Defensa en América Latina." In *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, 2005*, edited by Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). Buenos Aires: RESDAL, 2005.

Chandler, David. "Review Essay: Human Security: The Dog That Didn't Bark." *Security Dialogue* v.39 n.4 (2008): 427-438.

Cheyre, Juan Emilio. "Seguridad Hemisférica: Un Desafío de Integración Pendiente." *Foreign Affairs en Español* v.5 n.4 (2005).

Child, John. *Unequal Alliance: The Inter-American Military System, 1938-1978*. Boulder: Westview Press, 1980.

- Chillier, Gaston, and Laurie Freeman. *El Nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica de la OEA: Una Amenaza en Potencia*. Washington DC: Washington Office on Latin America (WOLA), 2005.
- Connell-Smith, Gordon. *The Inter-American System*. London: Oxford Univ. Press, 1966.
- Cope, Jay. "Reforming the Inter-American Defense Board." *Strategic Forum* 258 (2010): 1-6.
- Cope, Jay and Frank Mora. "Hemispheric Security: A New Approach." *Current History* (February 2009): 65-71.
- Daly-Hayes, Margaret. "Partners of Choice? Prospects for Cooperation on the Multidimensional Security Agenda." In *Western Hemisphere Security Cooperation Symposium*. National Defense University, Institute for National Strategic Studies, 2006.
- . "Cooperation and Collaboration in the Hemisphere: Lessons Noted in Peace Missions." In *A Comparative Atlas of Defence in Latin America*. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), 2008.
- Davis, Douglas Wingfield. *The Inter-American Defense College: An Analysis of its Activities*. University of Maryland, College Park, 1968.
- Domínguez, Jorge I., David Mares, Manuel Orozco, David Scott Palmer, Francisco Rojas Aravena, and Andrés Serbin. *Boundary Disputes in Latin America*. Washington DC: United States Institute of Peace (USIP), 2003.
- Drach, Joseph. *Lessons Learned from NATO's Transformation: The NATO Defence College as a Model to Transform the Inter-American Defense College*. Buenos Aires and Washington DC: Universidad del Salvador and IADC, 2008.
- Einaudi, Luigi. "Trans-American Security: What's Missing?" *Strategic Forum* 228 (2007): 1-8.
- Galeano, Eduardo. *Las Venas Abiertas de América Latina*. Mexico City: Siglo Veintiuno Editores, 1970.
- Gelb, Michael, and Tony Buzan. *Lessons from the Art of Juggling: How to Achieve Your Full Potential in Business, Learning and Life*. New York: Harmony Books, 1994.
- Goodman, Louis. *The Military and Democracy in Latin America*. Washington DC: Heath-Lexington, 1990.
- . Social, Economic, and Political Issues of Concern to the Security of the Western Hemisphere. *Presentation to Class 47*. Inter-American Defense College (IADC), Washington DC, 2008.
- Goodman, Louis, Raúl Benítez Manaus, Bertha García Gallegos, Hal Klepack, Richard Millet, and Héctor Luís Saint-Pierre. *Informe de la Junta Académica Ad-Hoc*. Washington DC: Inter-American Defense College (IADC), 2002.
- . *Informe de la Junta Académica Ad-Hoc 2003-2004*. Washington DC: Inter-American Defense College (IADC), 2003.
- Hamilton, Mark. "Constructive Roles for Civil Society in De-Escalating Identity Conflicts." *Swords and Ploughshares* v.16 n.2 (2007).
- . "A Pedagogy for Peacebuilding: Practicing an Integrative Model for Conflict Analysis and Response." *Revista de Mediación* v. 8, n. 2. (2015a), <https://revistademediacion.com/en/>.
- . "Juggling Regional Defense and Security in the 21st Century: The Case of the Inter American Defense College." Paper Presented at the 51st Annual ISA Convention: New Orleans (USA), February. New Orleans: Unpublished, 2010.
- . "Juggling "Security Studies" in the Americas: Academic Engagement in an International Environment and the Case of the Inter American Defense College." Paper Presented at the Annual ISSS-ISAC International Security Studies, October. Springfield (MA): Unpublished, 2015b.
- Hamilton, Mark and Daniel Masis Iverson. "Consultants' Report: Program Review of the Inter American Defense College." Washington DC: American University, 2009.
- Herz, Monica. "Does the Organisation of American States Really Matter?" In *Regional and Global Axes of Conflict*. London: London School of Economics (LSE), Crisis States Research Centre, 2008.

- Inter-American Defense Board (IADB). "Plan of Goals and Objectives 2008-2016." Washington DC: IADB, 2008.
- Inter-American Defense College (IADC). "Plan of Studies 2014-2016." Washington DC: IADC, 2014.
- _____. "Course Catalog and Student Handbook: Class 55 (July 2015-June 2016)." Washington DC: IADC, 2015.
- Inter-American Dialogue. "Report of The Inter-American Dialogue Task Force on the Organization of American States." Washington DC: Inter-American Dialogue, 2006.
- Klinger, Janeen. "Academics and Professional Military Education." *Academic Exchange Quarterly* v.8 n.2 (2004): Online: <http://rapidintellect.com/AEQweb/>.
- Krause, Keith. "The Key to a Powerful Agenda, If Properly Defined." In *Special Section: What Is 'Human Security,'* edited by J. P. Burgess and T. Owen, *Security Dialogue* 35 (2004).
- Lederach, John Paul. *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington DC: United States Institute of Peace (USIP) Press, 1997.
- Matthews, Jessica. "The Environment and International Security." In *World Security: Trends and Challenges at Century's End*, edited by M. Klare and D. Thomas. New York: St. Martin's Press, 1991.
- Medeiros, Stephen A. *Breaching the Gap: Modernization of the Inter-American Defense College*. Inter-American Defense College (IADC), 2006.
- Middle States Commission on Higher Education. *Characteristics of Excellence in Higher Education: Requirements of Affiliation and Standards for Accreditation*. Philadelphia: Middle States Commission on Higher Education (MSCHE), 2009.
- Miller, Nicola. "The Historiography of Nationalism and National Identity in Latin America." *Nations and Nationalism* v.12 n.2 (2006): 201–221.
- Millet, Richard. "Beyond Sovereignty: International Efforts to Support Latin American Democracy." *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* v.36 n.3 (1994): 1-23.
- Milner, Helen V. *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- Mittelman, James. *The Globalization Syndrome*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- Nuijten, Monique. *Power, Community and the State: The Political Anthropology of Organisation in Mexico*. London and Sterling: Pluto Press, 2003.
- Organization of American States (OAS). "Cooperation for Hemispheric Security. General Assembly Resolution, In *AG/RES 1353 (XXV – O/95), 9 June*. 1995.
- _____. "Declaration on Security in the Americas." Mexico City. 2003.
- _____. "The Inter-American Defense Board as an Entity of the Organization of American States and Approval of its Statutes." Permanent Council Resolution, In *CP/RES. 900 (1532/06), 1 March*. 2006.
- _____. *Key OAS Security Documents: Volume I: National Security = Documento Claves de la OEA Sobre Seguridad: Volumen I: Seguridad Nacional*. Washington DC: OAS, Department of Public Security, Secretariat for Multidimensional Security, 2008a.
- _____. *Key OAS Security Documents: Volume II: Public Security = Documento Claves de la OEA Sobre Seguridad: Volumen II: Seguridad Pública*. Washington DC: OAS, Department of Public Security, Secretariat for Multidimensional Security, 2008b.
- Pacheco Gaitán, Guillermo. "The Ministries of Defence in the Americas: the Time for Transformation." In *A Comparative Atlas of Defence in Latin America*. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), 2008.
- Petras, James. "Crisis in Latin America." *Latin American Perspectives* 36 (2009): 192-213.
- Pion-Berlin, David, and Harold Trinkunas. "Attention Deficits: Why Politicians Ignore Defense Policy in Latin America." *Latin American Research Review* v.42 n.3 (2007): 76-100.
- Putnam, Robert D. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games."

International Organization 42 (1988): 427-460.

Radin, Beryl. *The Accountable Juggler: The Art of Leadership in a Federal Agency*. Washington DC: CQ Press, 2002.

Reyes, Virgilio. "Porqué la Junta Interamericana de Defensa Debe Cambiar de Nombre." *Security and Defense Studies Review* 8 (2008): 103-107.

Rokke, Ervin. "Military Education for the New Age." *Joint Forces Quarterly (JFQ)* Autumn (1995): 74-79.

Rosenau, James. *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. New York: Cambridge University Press, 1998.

Ruhl, J. Mark. "Review: Changing Civil-Military Relations in Latin America." *Latin America Research Review* v.33 n.3 (1998): 257-269.

Shaw, Carolyn M. *Cooperation, Conflict and Consensus in the Organisation of American States*. New York: Palgrave, 2004.

Smith, William. "Anticipating a Cosmopolitan Future: The Case of Humanitarian Military Intervention." *International Politics* 44 (2007): 72-89.

Tickner, J. Ann. "Re-visioning Security." In *International Relations Theory Today*, edited by K. Booth and S. Smith. Oxford: Polity Press, 1995.

Tilly, Charles. *Identities, Boundaries & Social Ties*. Boulder and London: Paradigm Publishers, 2005.

Tipton, Robert. *Professional Military Education for the 'Pentathlete' of the Future*. Carlisle: US Army War College, 2006.

United States Air Force. *The Tongue and Quill*. Air Force Handbook, 2004: 33-337.

Weeks, Gregory. "Fighting Terrorism While Promoting Democracy: Competing Priorities in US Defense Policy Toward Latin America." *Journal of Third World Studies* v.23 n.2 (2006): 59-77.

———. "A Preference for Deference: Reforming the Military's Intelligence Role in Argentina, Chile and Peru." *Third World Quarterly* v.29 n.1 (2008): 45-61.

Weidner, Glenn R. *Overcoming the Power Gap: Reorienting the Inter-American System for Hemispheric Security*. Cambridge: Harvard University, Weatherhead Center for International Affairs, 1998.

Wilson, Peter. "Defining Military Culture." *The Journal of Military History* 72 (2008): 11-41.

Yábar, Francisco. "Vigencia y Actualidad del Colegio Interamericano de Defensa." *Revista del Colegio Interamericano de Defensa* (Junio-Julio 2015): 4-16.

THE VATICAN'S ROLE IN THE RECONCILIATION BETWEEN THE US AND CUBA¹

EL PAPEL DEL VATICANO EN LA RECONCILIACIÓN ENTRE EEUU Y CUBA

Edward G. Stafford², M.S.
Inter-American Defense College, USA.
Email: edward.stafford@iadc.edu

Abstract:

For over fifty years, the United States and Cuba had not maintained direct diplomatic relations. In December 2014, the Presidents of both countries announced that they were prepared to re-establish direct relations and re-open their respective embassies in the capital of each country, which occurred in July 2015. This change in formal relations was the first step in the normalization of relations between the two countries. At the same time it marked the end of a process of reconciliation in which the Vatican had played an important role through its diplomatic system and the direct intervention of high-ranking officers, including Pope Francis himself. These Vatican diplomacy efforts show us the effect of the choice of the first Pope in Latin America ("the Francis effect") and his forceful introduction of the ideas of encounter and dialogue in diplomacy.

Resumen:

Por más de cincuenta años, los Estados Unidos y Cuba no habían mantenido relaciones diplomáticas directas. En Diciembre 2014, los Presidentes de ambos países anunciaron que estaban preparados para reestablecer relaciones directas y reabrir sus embajadas respectivas en la capital del otro país, lo que ocurrió en Julio 2015. Este cambio en las relaciones formales era el primer paso para la normalización de relaciones entre los dos países y a la misma vez el fin de un proceso de reconciliación en lo cual el Vaticano había jugado un papel importante, a través de su sistema diplomático y la intervención directa de oficiales del alto rango, incluyendo el Papa Francisco. Estos esfuerzos de la Diplomacia Vaticana nos muestran el efecto de la elección del primer Papa de América Latina ("el efecto Francisco/the Francis effect") y su introducción con fuerza las ideas de encuentro y dialogo en la diplomacia.

¹ The views expressed in this paper are those of the author and do not reflect the official policy or position of the Inter-American Defense College, the Inter-American Defense Board, the Organization of American States, or the national government or government agency of the author.

² Edward G. Stafford is a U.S. career Foreign Service Officer serving as a member of the Faculty at the Inter-American Defense College, teaching Civ-Mil Relations and Church-State Relations. He has a B.A. from the University of Pennsylvania, a post-Graduate Diploma in International Security Studies from the Romanian National Defense College, and a M.S. in Strategic Intelligence from the U.S. National Defense Intelligence College. In descending order of ability, he reads Spanish, French, Portuguese, Romanian, Italian, and Turkish.

Key Words: Cuba, United States, Diplomacy, Vatican, Obama, Raul Castro, Francis, Parolin, Becciu.

Palabras clave: Cuba, Estados Unidos, EEUU, Diplomacia, Vaticano, Obama, Raúl Castro, Francis, Parolin, Becciu.

On December 17, 2014, the seventy-eighth birthday of Pope Francis,³ President Obama announced that the United States and Cuba were approaching a resolution of the obstacles to the restoration of full, formal diplomatic relations.⁴ One of the obstacles that had to be removed was the more than five-year detention and incarceration of Alan Gross, a United States Agency for International Development (USAID) contractor whom the Cuban authorities had arrested, charged, tried, and convicted of espionage.⁵ The White House fact sheet noted that Gross would be freed as a humanitarian gesture (Gross was in poor health and suffered from several medical conditions) while a United States intelligence human asset (aka a spy; later identified by the press as Rolando Sarraff Trujillo) would be exchanged for three Cuban intelligence operatives who remained in prison after having been convicted in June 2001 of illegal surveillance and intimidation of Americans of Cuban descent and of Cubans in the United States with relatives in Cuba as well as other offenses.⁶ (The three Cubans were part of a group commonly known as the Cuban Five or Miami Five.) Since the December 2014 announcement, in addition to the restoration of full, formal diplomatic relations, many actions with a view to improve U.S.-Cuba relations have occurred – the United States removed Cuba from the list of State Sponsors of Terrorism, the United States eased travel restrictions to Cuba, Secretary of State Kerry visited Havana to raise the flag over the United States Embassy, and President Obama made the first visit to Cuba by a sitting U.S. President in over ninety years.⁷

It is impossible to imagine that full, formal diplomatic relations and the cascade of other events would have taken place without the release of Gross. Likewise, it is most unlikely Raul Castro would have moved forward with restoration of relations absent the release of the three Cuban intelligence operatives remaining in custody. The United States had made it clear it would never swap Gross for any of the Cuban Five as such an action would put all U.S. personnel engaged in legitimate official business at peril of being taken hostage by a foreign government seeking to gain leverage over the United States. Information released by the White House and in a statement from President Obama credited Vatican officials and Pope Francis with having played a crucial role in the successful efforts to have Gross released on humanitarian grounds and the three Cuban

³ “Biography | Francis,” accessed June 2, 2016,

<https://w2.vatican.va/content/francesco/en/biography/documents/papa-francesco-biografia-bergoglio.html>.

⁴ “Statement by the President on Cuba Policy Changes,” *Whitehouse.gov*, December 17, 2014, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/12/17/statement-president-cuba-policy-changes>.

⁵ “FACT SHEET: 2014 Charting a New Course on Cuba,” *Whitehouse.gov*, December 17, 2014, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/12/17/fact-sheet-charting-new-course-cuba>. Accessed March 20, 2016.

⁶ *Ibid.*

⁷ The White House, “President’s Travel to Cuba and Argentina, Statement by the Press Secretary,” *Whitehouse.gov*, February 18, 2016, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/02/18/statement-press-secretary-presidents-travel-cuba-and-argentina>. Accessed March 20, 2016.

intelligence operatives released via an exchange for an American intelligence asset.⁸ Given the nuggets of information provided in the statement from a normally reticent Holy See, it is worth quoting in its entirety the text released by the Vatican—it is brief:

The Holy Father wishes to express his warm congratulations for the historic decision taken by the Governments of the United States of America and Cuba to establish diplomatic relations, with the aim of overcoming, in the interest of the citizens of both countries, the difficulties which have marked their recent history. In recent months, Pope Francis wrote letters to the President of the Republic of Cuba, His Excellency Mr. Raúl Castro, and the President of the United States, The Honorable Barack H. Obama, and invited them to resolve humanitarian questions of common interest, including the situation of certain prisoners, in order to initiate a new phase in relations between the two Parties. The Holy See received Delegations of the two countries in the Vatican last October and provided its good offices to facilitate a constructive dialogue on delicate matters, resulting in solutions acceptable to both Parties. The Holy See will continue to assure its support for initiatives which both nations will undertake to strengthen their bilateral relations and promote the well-being of their respective citizens.⁹

Later, in a press interview, Cardinal Pietro Parolin, the Vatican Secretary of State (in effect the Prime Minister of the Vatican), stated that Pope Francis had played a key role in facilitating and promoting dialogue between the United States and Cuba.¹⁰ Parolin's deputy, Archbishop Angelo Becciu, in a televised interview some weeks later, added details on the diplomatic initiative Vatican officials and Pope Francis had taken.¹¹ This too was somewhat out of the ordinary, as the Vatican has always conducted its diplomacy discreetly and without fanfare; its senior diplomatic officials rarely give interviews and even more rarely interviews on the details of sensitive diplomatic efforts. While a few statements do not necessarily indicate a change in how the Vatican does its diplomatic business, it may reveal a greater willingness than in the past, before the reign of Pope Francis, for Vatican diplomats to more actively engage the world and also might reflect the current Pope's emphasis on engagement with others, even if the others adhere to policies at odds with the Catholic Church. As Parolin said on 18 December, this Pope has adopted a culture of encounter and engagement.¹²

⁸ Associated Press in Havana, "US Spy Roland Trujillo Missing after Reportedly Being Freed in Cuba Deal," *The Guardian*, December 19, 2014, <http://www.theguardian.com/world/2014/dec/19/us-spy-cuba-rolando-sarraf-trujillo>. Accessed June 2, 2016.

⁹ Vatican Information Service, "POPE EXPRESSES JOY FOR HISTORIC DECISION OF UNITED STATES AND CUBA TO ESTABLISH DIPLOMATIC RELATIONS," *VIS News - Holy See Press Office*, Last 5 news, <http://visnews-en.blogspot.com/2014/12/pope-expresses-joy-for-historic.html>. Accessed March 20, 2016.

¹⁰ Pietro Parolin, "Cardinal Parolin: On Holy See's Role in US/Cuba Agreement," accessed June 2, 2016, http://en.radiovaticana.va/news/2014/12/18/cardinal_parolin_on_holy_see%E2%80%99s_role_in_us_cuba_agreement/1115269.

¹¹ Angelo Becciu, "Papa, Mons. Becciu: 'Cuba E Usa Hanno Firmato Disgelo Davanti Al Segretario Di Stato Vaticano' | Tv2000," accessed June 2, 2016, <http://www.tv2000.it/blog/2015/09/18/papa-mons-becciu-cuba-e-usa-hanno-firmato-disgelo-davanti-al-segretario-di-stato-vaticano/>.

¹² Pietro Parolin, "Cardinal Parolin: On Holy See's Role in US/Cuba Agreement."

This particular Vatican diplomatic engagement leads to many questions, among which are: What was this crucial role? For how long had it been planned? What does it reveal about Vatican diplomatic efforts in Latin America going forward? What was the purpose of this particular Vatican engagement? Does it signal a radical change in the way the Vatican will conduct diplomacy in the future?

Before answering these questions, a review of key dates would be useful, for from a review of the timeline in Appendix one, it is clear that Vatican diplomacy plays a “long game” while remaining nimble enough to take advantage of unforeseen developments – this is the crux of Pope Francis’ “culture of encounter.”¹³

For many years, the Vatican pursued efforts to allow the church more freedom of action in Cuba.¹⁴ Francis’ facilitation of improved relations between Washington and Havana would have been impossible without the “seeds sown by his predecessors.”¹⁵ The visits of John Paul II and Benedict XVI were designed to communicate to the Catholic faithful that they could be loyal Cuban citizens and to the Cuban leadership that the Church and its members were no threat to the current political power. While calling on the United States to end its embargo on trade with the Cuba, the Pontiffs called on the Castro regime to respect the fundamental right of Cubans to worship as they chose and to allow the Catholic Church to manage its own affairs in Cuba without government interference. The Church welcomed of course the decisions to restore first Christmas and later Good Friday as official holidays.¹⁶ Many observers speculated that these actions by Fidel and Raul, respectively, were gestures of reconciliation towards the Catholic Church as they were announced near the time of visits by John Paul II and Benedict XVI.¹⁷ As Rome made efforts to open Cuba to the world and to reduce the difficulties facing the Church and the people in Cuba, so did the local church leadership in Havana, principally through Cardinal Ortega’s engagement with the Cuban authorities, including during efforts to support the several church-going dissidents and their families without alienating the political leadership.¹⁸ During an interview with TV2000 in September 2015, some few days before Francis was to travel to Cuba and the United States, Becciu noted that several years before, the Cuban government had called on the Church, through Cardinal Ortega and himself as Nuncio at that time, to facilitate discussion on the liberation of over 100 dissidents.¹⁹ He went on to note that this change in the attitude of the Cuban government toward

¹³ Timeline at Appendix 1; citations within Timeline for discrete items.

¹⁴ Constance Colonna-Cesari, *Dans les Secrets de la Diplomatie Vaticane*, Éditions du Seuil, Paris, 2016, p. 106.

¹⁵ “Un rol que habría sido imposible sin el trabajo de la diplomacia vaticana y sin las semillas sembradas por sus antecesores, Juan Pablo II y Benedicto XVI.” Andres Alvarez, “Francisco, Mediador Clave En Histórico Acuerdo Estados Unidos-Cuba,” *LaStampa.it*, accessed June 2, 2016, <http://www.lastampa.it/2014/12/17/vaticaninsider/es/vaticano/francisco-mediador-clave-en-historico-acuerdo-estados-unidoscuba-1JLFWozj60iKr6S1FueDIO/pagina.html>.

¹⁶ “Dec. 25 Off Is Cuba’s 1st In 30 Years,” *The New York Times*, December 26, 1997, sec. World, <http://www.nytimes.com/1997/12/26/world/dec-25-off-is-cuba-s-1st-in-30-years.html>. Accessed June 2, 2016.

¹⁷ “Cuba to Mark Good Friday as Holiday Thanks to Benedict XVI’s Visit – ZENIT – English,” accessed June 2, 2016, <https://zenit.org/articles/cuba-to-mark-good-friday-as-holiday-thanks-to-benedict-xvi-s-visit/>.

¹⁸ Gaetan, Victor. “The Political Pope.” *Foreign Affairs*. September 25, 2015. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2015-09-25/political-pope>. Accessed June 2, 2016.

¹⁹ Angelo Becciu, “Becciu: ‘Cuba and US Signed Deal Restoring Diplomatic Relations in Parolin’s Presence,’” *LaStampa.it*. <http://www.lastampa.it/2015/09/18/vaticaninsider/eng/the-vatican/becciu-cuba-and-us->

the Church and its willingness to use the Church as a mediator reflected the government's increased understanding of the changed role of the Church as well as its continuing support among the people. Not everyone in Cuba was satisfied with the church's efforts to accommodate itself to the realities of the Castros' Cuba, in particular many pro-democracy dissidents,²⁰ but the Church leadership in Rome and in Cuba realized that an open, direct challenge to the regime would not succeed. The Bishops of Cuba knew that the end of Communism in Cuba was as inevitable there as it had been in Eastern Europe, and just as John Paul II wished and worked for a nonviolent end of Communism in his homeland, they surely wished the end of Communism in Cuba to be as nonviolent as possible. The soil may have to be tilled for years to bear good fruit, but John Paul II knew from personal, firsthand experience that a firm commitment to protecting the dignity of each human person could bring about nonviolent change, though it might take years.

With the soil tilled and made ready for planting, the unforeseen arrival in 2013 of the church's first Latin American pope enhanced the opportunities to reap progress from the years of efforts to cultivate good relations between the Vatican and the Castros. As Francis appointed trusted subordinates, it is noteworthy that he put in place two diplomatic veterans with previous Cuban engagement: Cardinal Parolin as Secretary of State, who had served as Papal Nuncio to Venezuela at a time of extensive Cuban-Venezuelan interaction between Fidel Castro and Hugo Chavez; and Archbishop Angelo Becciu, appointed as Parolin's deputy, who had served as Nuncio to Cuba.²¹ These seasoned diplomats could be relied on to support Francis' diplomatic initiatives and use their extensive experience to ensure the success of those initiatives, which, combined with their firsthand knowledge of Cuban affairs, would allow them to play a role of mediating between others and the Cuban leadership.

Press reports indicate that Francis raised the issue of Cuba with Obama, or that Obama raised it with him, when Obama visited the Holy See in March 2014.²² By then, U.S.-Cuban discussions concerning the release of Alan Gross and subsequent restoration of relations had been going on for some time. All publicly available indications are that the Obama administration embarked on efforts to restore full diplomatic relations soon after the second inauguration in January 2013, possibly before.²³ It is noteworthy that National Security Council staff, not State Department staff, reportedly had the lead on the United States initiative, with the press reporting that only the Secretary of State and two or three other State Department officers were being made aware of the efforts until very late in the negotiations.²⁴ Thus, while the Vatican may not have

signed-deal-restoring-diplomatic-relations-in-parolins-presence-VpLtepuSK3X1THzD5cyUNL/pagina.html. Accessed June 2, 2016.

²⁰ Gaetan, Victor. "The Political Pope." *Foreign Affairs*.

²¹ This is not to imply that a role for Parolin and Becciu vis-à-vis UNITED STATES -Cuba relations was foreseen by Francis' predecessors – good diplomatic staffing and career development do not imply clairvoyance.

²² Carol Morello and Karen DeYoung, "Secret U.S.-Cuba diplomacy ended in landmark deal on prisoners, future ties", 17 December 2014, *The Washington Post*. https://www.washingtonpost.com/world/national-security/secret-diplomacy-with-cuba-ended-in-breakthrough-deal/2014/12/17/c51b3ed8-8614-11e4-a702-fa31ff4ae98e_story.html. Accessed March 20, 2016.

²³ Karen DeYoung, "How the Obama White House Runs Foreign Policy," *Washington Post*, accessed June 2, 2016, https://www.washingtonpost.com/world/national-security/how-the-obama-white-house-runs-foreign-policy/2015/08/04/2befb960-2fd7-11e5-8353-1215475949f4_story.html.

²⁴ William LeoGrande, Ernesto Londono, et al., "Obama's Rapprochement with Cuba: Influences and Influencers in Changing UNITED STATES Policy". *Latin American Studies Association Congress Panel*, May 29, 2016, New York, NY.

been planning for the exact course of events that took place, it had improved relations with Cuba, developed talented diplomats familiar with the Cuba portfolio, and placed them in senior positions where their efforts would have real impact.

It is now known that Francis wrote to both Obama and Raul Castro to persuade them to overcome the obstacles to restoration of full diplomatic relations and resolve the issues of those imprisoned, though the full contents of the letters are not publicly available.²⁵ Secretary of State Parolin's deputy Becciu has told the press that Parolin witnessed the signing of the agreement between the United States and Cuba at the Vatican.²⁶ This underscores the crucial role of an 'honest broker' played by the Vatican. Thus, while the Vatican was not the initiator of the efforts nor the first country to lend its good offices to supporting the efforts to restore relations (Canada had allowed early negotiations to take place on its soil, but had not played a role as mediator),²⁷ it appears that it did play a crucial role as facilitator and promotor of dialogue and subsequently as honest broker between the two parties. Clearly, the Vatican diplomats and Francis enjoyed the respect of both parties, derived in no small measure from confidence in the Vatican's claims of solely humanitarian and spiritual motivations. With no identifiable financial, political, or personal interests at stake, the Vatican (and Francis) could pursue humanitarian and spiritual interests while serving the political interests of the two parties to end fifty years of unfriendly and at times hostile relations.

Unlike centuries ago when the Vatican, as the Papal States, was a state much like many others, and as such displayed all the state self-preservation traits with which diplomats and politicians are conversant, the Holy See is a unique modern state that focuses on Evangelization, that is, spreading the Gospel. This process of reducing the features of a Westphalian nation-state to the minimum necessary for the Holy See to maintain its independence and voice among the forums of other states—which began in a real sense with the 1929 Lateran Accords between Italy and the Holy See—has accelerated under Francis. Not steeped in the history of monarchs and principalities but the product of a New World democracy/dictatorship/restored democracy polity, Francis appears to understand that the Vatican can play a most useful role as mediator between North (wealthy) and South (poor), and East (Russia et al.) and West (United States et al.) while focusing on the Catholic Church's essential mission to spread the Gospel.

Following on the success of his Cuba efforts, Francis visited Cuba and then the United States, during which he spoke, occasionally in English but most often in Spanish,²⁸ for harmony within the Catholic Church and for mutual respect between the institutions of the state and the Church. It is noteworthy that although he did not directly interpose himself in the ongoing dispute in the United States over the provision of contraceptives in health insurance policies as mandated by the Affordable Care Act, he made a detour from his planned itinerary while in Washington, D.C. to call on one of the principal litigants in the case, the Little Sisters of the Poor, at their Mother House. Few commentators noted the consistency of this action with his statements at Independence Hall two days later and several comments days earlier in Cuba calling for respect

²⁵ Pietro Parolin, "Cardinal Parolin: on Holy See's role in US/Cuba agreement."

²⁶ Angelo Becciu, "Becciu: "Cuba and US signed deal restoring diplomatic relations in Parolin's presence".

²⁷ Constance Colonna-Cesari, *Dans les Secrets de la Diplomatie Vaticane*, p. 101.

²⁸ Francis can read a prepared and practiced text in English fairly well; but he struggled to pray the Our Father in understandable English at the close of his remarks (in Spanish) at Independence Hall. The author attended several of the Papal visit events, to include the September 25, 2015 speech at Independence Hall.

for religious freedom and the rights of individual believers as well as faith communities to enjoy freedom of belief and freedom of religious expression and practice.²⁹

The particular purposes that motivate Vatican diplomacy in the era of Francis reflect his commitment to spreading the Gospel by engaging with everyone regardless of their faith and their attitude toward faith. As Cardinal Parolin said in December 2014, Francis is leading his diplomats into a culture of encounter.³⁰ What other diplomatic initiatives might develop, particularly in Latin America?

Recent press reports reveal that the parties in conflict in Venezuela seek the Church to play a mediating role. The details of such a role will likely come to light only after a resolution between the pro- and anti-Maduro forces.³¹ Likewise, the Church is playing some role in the peace talks between the government of Colombia and the FARC, the details of which remain a matter of speculation.³² A role in Brazil also cannot be dismissed, though Francis took care in a recent meeting with supporters of Dilma Rousseff to stay out of that particular fray.³³ Possibly the greatest challenge for Vatican and Catholic church mediation efforts will be addressing Latin America's spiraling violent crime, which confronts all the countries of the region but may not be amenable to diplomatic intervention, though encouragement from Rome to local Bishops and national Bishop Conferences could be a helpful role for the Vatican.

Francis has changed Vatican diplomacy in a small way that will reverberate across decades and regions of the world.³⁴ Francis' emphasis on a culture of encounter in which the marginalized of society are embraced, in which bridges, not walls, provide a metaphor for interstate relations, in which the Church sincerely seeks to serve rather than to have its officials served, endows the Holy See with greater credibility as it seeks to mediate between parties in conflict. By abandoning most of the trappings of statehood and focusing on the essential elements of its position as a state leading a transnational organization, the Vatican can remain a state providing its good offices to other states while using its transnational character to serve efforts for international harmony. Likewise, by ending the political partisanship of local churches in several nations or at least reducing their identification with one particular political tendency, Francis has seized the moral high ground for the Holy See in diplomatic negotiations and mediation as well as the moral high ground for domestic churches – in effect, he has made the Holy See the ready, potential honest broker in disputes between states and the local Church the ready, potential mediator within states. Unlike diplomatic agents seeking greater influence and power for their states, Francis seeks opportunities for the Church to proclaim the Gospel, to bear witness, and to heal the divisions

²⁹ “Francis Praises ‘sacrifices’ of Cuba’s Catholic Church - The Washington Post,” accessed June 2, 2016, https://www.washingtonpost.com/world/popes-outreach-to-cuba-moves-beyond-havana-after-stirring-welcome/2015/09/21/07c40780-6047-11e5-b38e-06883aacba64_story.html.

³⁰ Pietro Parolin, Pietro Parolin, “Cardinal Parolin: on Holy See’s role in US/Cuba agreement.”

³¹ “Pope Francis Writes Letter to Venezuelan President Maduro,” accessed June 2, 2016, http://en.radiovaticana.va/news/2016/05/02/pope_francois_writes_letter_to_venezuelan_president_maduro/1227014.

³² Sibylla Brodzinsky, “Pope Francis Says Failure Not an Option in Colombia Peace Process,” *The Guardian*, September 20, 2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/sep/20/pope-colombia-farc-peace-process-failure-not-an-option>.

³³ “Pope Francis Calls For ‘prayer and Dialogue’ in Brazil,” accessed June 2, 2016, http://en.radiovaticana.va/news/2016/05/11/pope_francois_calls_for_prayer_and_dialogue_in_brazil/1228952.

³⁴ Associated Press, “Pope Francis Hails UNITED STATES -Cuba Relations as Model of Reconciliation,” *Latimes.com*, accessed June 2, 2016, <http://www.latimes.com/world/mexico-americas/la-fg-pope-offers-solidarity-with-cuba-highlights-hispanics-in-us-20150919-story.html>.

within Christianity that undermine the credibility of that Gospel proclamation – his goals and purposes are not those of a typical national leader, though the tools of discretion and credibility deployed by his diplomats are the same of any professional diplomat worthy of the name.

Francis can claim that his facilitation of improved United States-Cuban relations has contributed to moving forward toward his priority goals to spread the Gospel and unite Christians. At the very least, the Catholic Church in Cuba has more ‘breathing room’ for its efforts to re-evangelize the Cuban population. Also, the facilitation of Cuba-U.S. relations has worked to his advantage in efforts to reunite the factions of Christianity. In 2016, while on his way to an apostolic visit to Mexico, Francis met with the Patriarch of the Russian Orthodox Church in Havana, a meeting his and Patriarch Kiril’s staff had tried to arrange for about two years. Their efforts had foundered, in part, on disagreements over deciding on a neutral territory for the meeting, a visit by Francis to Moscow or Kiril to Rome being out of the question.³⁵ But Havana? A bit out of the way for both of them, but with Kiril on his way to visit Latin American Russian Orthodox communities and Francis on his way to Mexico, a stopover in Havana provided the neutral ground so long sought. The length and careful wording of the joint statement the two religious leaders signed bears witness to the amount of time spent negotiating this meeting. Ironically, Cuba and Raul Castro got to play the role of guarantor, witnessing the signing in Havana of a joint document by the Roman Pontiff and Moscow Patriarch just as Cardinal Parolin had done in Rome months earlier between Cuban and U.S. representatives.³⁶

Bibliography

Alvarez, Andres. “Francisco, Mediador Clave En Histórico Acuerdo Estados Unidos-Cuba.” *LaStampa.it*. Accessed June 2, 2016. <http://www.lastampa.it/2014/12/17/vaticaninsider/es/vaticano/francisco-mediador-clave-en-historico-acuerdo-estados-unidoscuba-1JLFWozj60iKr6S1FueDIO/pagina.html>.

Associated Press. “Pope Francis Hails U.S.-Cuba Relations as Model of Reconciliation.” *Latimes.com*. Accessed June 2, 2016. <http://www.latimes.com/world/mexico-americas/la-fg-pope-offers-solidarity-with-cuba-highlights-hispanics-in-us-20150919-story.html>.

Becciu, Angelo. “Becciu: ‘Cuba and US Signed Deal Restoring Diplomatic Relations in Parolin’s Presence.’” *LaStampa.it*. Accessed June 2, 2016. <http://www.lastampa.it/2015/09/18/vaticaninsider/eng/the-vatican/becciu-cuba-and-us-signed-deal-restoring-diplomatic-relations-in-parolins-presence-VpLtepuSK3X1THzD5cyUNL/pagina.html>.

———. “Papa, Mons. Becciu: ‘Cuba E Usa Hanno Firmato Disgelo Davanti Al Segretario Di Stato Vaticano’ | Tv2000.” Accessed June 2, 2016. <http://www.tv2000.it/blog/2015/09/18/papa-mons-becciu-cuba-e-usa-hanno-firmato-disgelo-davanti-al-segretario-di-stato-vaticano/>.

Brodzinsky, Sibylla. “Pope Francis Says Failure Not an Option in Colombia Peace Process.” *The Guardian*, September 20, 2015. <http://www.theguardian.com/world/2015/sep/20/pope-colombia-farc-peace-process-failure-not-an-option>.

Council of the America, Americas Society. “Infographic: A Timeline of U.S.-Cuba Rapprochement | AS/COA.” Accessed June 2, 2016. <http://www.as-coa.org/articles/infographic-timeline-us-cuba-rapprochement>.

³⁵ “Pope Francis to Meet Patriarch Kirill of Moscow on February 12th,” accessed June 2, 2016, http://en.radiovaticana.va/news/2016/02/05/pope_francis_to_meet_patriarch_kirill_of_moscow_/1206182.

³⁶ “Joint Declaration of Pope Francis and Patriarch Kirill,” accessed June 2, 2016, http://en.radiovaticana.va/news/2016/02/12/joint_declaration_of_pope_francis_and_patriarch_kirill/1208117.

Council on Foreign Relations. "Timeline: U.S.-Cuba Relations." *Council on Foreign Relations*. Accessed June 2, 2016. <http://www.cfr.org/cuba/timeline-us-cuba-relations/p32817>.

Department Of State. The Office of Website Management, Bureau of Public Affairs. "Rescission of Cuba as a State Sponsor of Terrorism." Press Release|Press Statement. *U.S. Department of State*, May 29, 2015. <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/05/242986.htm>.

DeYoung, Karen. "How the Obama White House Runs Foreign Policy." *Washington Post*. Accessed June 2, 2016. https://www.washingtonpost.com/world/national-security/how-the-obama-white-house-runs-foreign-policy/2015/08/04/2befb960-2fd7-11e5-8353-1215475949f4_story.html.

Havana, Associated Press in. "US Spy Roland Trujillo Missing after Reportedly Being Freed in Cuba Deal." *The Guardian*, December 19, 2014. <http://www.theguardian.com/world/2014/dec/19/us-spy-cuba-rolando-sarraf-trujillo>.

The Holy See. "Biography | Francis." Accessed June 2, 2016. <https://w2.vatican.va/content/francesco/en/biography/documents/papa-francesco-biografia-bergoglio.html>.

The New York Times. "Dec. 25 Off Is Cuba's 1st In 30 Years.", December 26, 1997, sec. World. <http://www.nytimes.com/1997/12/26/world/dec-25-off-is-cuba-s-1st-in-30-years.html>.

Parolin, Pietro. "Cardinal Parolin: On Holy See's Role in US/Cuba Agreement." Accessed June 2, 2016. http://en.radiovaticana.va/news/2014/12/18/cardinal_parolin_on_holy_see%E2%80%99s_role_in_us_cuba_agreement/1115269.

Radio Vaticana. "Joint Declaration of Pope Francis and Patriarch Kirill." Accessed June 2, 2016. http://en.radiovaticana.va/news/2016/02/12/joint_declaration_of_pope_francis_and_patriarch_kirill/1208117.

———. "Pope Francis Calls For 'prayer and Dialogue' in Brazil." Accessed June 2, 2016. http://en.radiovaticana.va/news/2016/05/11/pope_francis_calls_for_prayer_and_dialogue_in_brazil/1228952.

———. "Pope Francis to Meet Patriarch Kirill of Moscow on February 12th." Accessed June 2, 2016. http://en.radiovaticana.va/news/2016/02/05/pope_francis_to_meet_patriarch_kirill_of_moscow_/1206182.

———. "Pope Francis Writes Letter to Venezuelan President Maduro." Accessed June 2, 2016. http://en.radiovaticana.va/news/2016/05/02/pope_francis_writes_letter_to_venezuelan_president_maduro/1227014.

The White House. "President's Travel to Cuba and Argentina, Statement by the Press Secretary." *Whitehouse.gov*, February 18, 2016. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/02/18/statement-press-secretary-presidents-travel-cuba-and-argentina>.

———. "FACT SHEET: 2014 Charting a New Course on Cuba." *Whitehouse.gov*, December 17, 2014. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/12/17/fact-sheet-charting-new-course-cuba>.

Vatican Information Service. "POPE EXPRESSES JOY FOR HISTORIC DECISION OF UNITED STATES AND CUBA TO ESTABLISH DIPLOMATIC RELATIONS." *VIS News - Holy See Press Office*, Last 5 news. <http://visnews-en.blogspot.com/2014/12/pope-expresses-joy-for-historic.html>.

The Washington Post. "Francis Praises 'sacrifices' of Cuba's Catholic Church." Accessed June 2, 2016. https://www.washingtonpost.com/world/popes-outreach-to-cuba-moves-beyond-havana-after-stirring-welcome/2015/09/21/07c40780-6047-11e5-b38e-06883aacba64_story.html.

ZENIT. "Cuba to Mark Good Friday as Holiday Thanks to Benedict XVI's Visit – ZENIT – English." Accessed June 2, 2016. <https://zenit.org/articles/cuba-to-mark-good-friday-as-holiday-thanks-to-benedict-xvi-s-visit/>.

Appendix 1

Timeline: Vatican role in restoring relations

John Paul II visits Cuba	21-25 Jan 1998
Arrest of 5 Cuban intel agents; sentenced in 2011, one out in 2011; one out in 2014; three out on 17 dec 2014 ³⁷	12 Sept 1998
Alan Gross arrested ³⁸	3 Dec 2009
Ben Rhodes and Ricardo Zuniga have first face-to-face with Cuban delegates in Ottawa (http://www.as-coa.org/articles/infographic-timeline-us-cuba-rapprochement) ^{39,40}	June 2013
Obama and Raul shake hands at Mandela Funeral ⁴¹	11 Dec 2013
Obama meets Francis at Vatican ⁴²	27 Mar 2014
Cardinal Ortega and Francis discuss rapprochement in Rome at Canonization of JPII ⁴³	27 April 2014
Francis sends letters to Raul and Obama re humanitarian concerns about prisoners ⁴⁴	Summer 2014
Vatican hosts meeting of cuban and United States delegations ⁴⁵	October 2014
Statement by the Press Secretary on the 5th Anniversary of Alan Gross' Imprisonment	3 Dec 2014
Castro-Obama phone call (numerous sources)	16 Dec 2014
White House Announcement-Alan Gross Released on humanitarian grounds; one asset swapped for 3 cuban assets; (numerous sources)	17 Dec 2014
Obama and Castro meet at OAS summit	12 April 2015

³⁷ Council on Foreign Relations, "Timeline: UNITED STATES -Cuba Relations," *Council on Foreign Relations*, accessed June 2, 2016, <http://www.cfr.org/cuba/timeline-us-cuba-relations/p32817>.

³⁸ Ibid.

³⁹ Americas Society/Council of the Americas, "Infographic: A Timeline of UNITED STATES -Cuba Rapprochement | AS/COA," accessed June 2, 2016, <http://www.as-coa.org/articles/infographic-timeline-us-cuba-rapprochement>.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

Cuba removed from State Sponsor of Terrorism list ⁴⁶	29 May 2015
Formal re-establishment of Embassies	20 July 2015
Kerry Visits Cuba, raises flag in ceremony	August 2015
Francis visits Cuba and the United States ;	19-22 and 23-27 Sept 2015
Obama and Raul meet at UNGA	29 September 2015
Francis meets Kiril in Cuba	2 February 2016
Obama visit	21 March 2016

⁴⁶ Bureau of Public Affairs Department Of State. The Office of Website Management, "Rescission of Cuba as a State Sponsor of Terrorism," Press Release|Press Statement, *UNITED STATES Department of State*, (May 29, 2015), <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/05/242986.htm>.

HEMISFERIO utiliza un proceso de revisión anónima externa por pares. Revisores externos cualificados emiten un informe para el Equipo Directivo, tras el cual, se le comunica al autor o autores la aceptación o el rechazo de su trabajo y/o si deben hacerse modificaciones para su publicación final. El Equipo Directivo se reserva el derecho de aceptar o rechazar manuscritos en función del grado de ajuste a los tópicos de la revista.

HEMISFERIO no se hace responsable de las opiniones vertidas en los artículos publicados. Las opiniones, conclusiones y recomendaciones expresadas o que queden implicadas en sus distintos artículos son las de sus autores y no reflejan necesariamente la política o posición oficial ni del Colegio Interamericano de Defensa, ni de la Junta Interamericana de Defensa, ni de la Organización de Estados Americanas, ni la del país u organización representada por el autor.

HEMISFERIO es una revista gratuita publicada por el Colegio Interamericano de Defensa. No se autoriza su publicación en otros medios, salvo solicitud y acuerdo con la entidad responsable.

Para más información, por favor, visite nuestra web www.colegio-id.org o póngase en contacto con nosotros a través del correo electrónico: mirlis.reyes@iadc.edu

Publicada en Washington, D.C. (EE.UU.). ISSN 2412-0707 (versión impresa); ISSN 2412-0715 (versión digital).

HEMISFERIO relies on an external anonymous peer review process. The qualified external reviewers submit a report to the management team of the Journal, after which the author(s) is informed whether or not the paper has been accepted or if modifications for final publication should be done. The management team has the right to accept or reject papers according to their fitting to the Journal's topics.

HEMISFERIO is not responsible for the opinions expressed by the authors of the articles published. The opinions, conclusions, and recommendations expressed or implied within the articles are those of the contributors and do not necessarily reflect the official policy or position of the Inter-American Defense College, the Inter-American Defense Board, the Organization of American States, or the country and sponsoring organization of the author.

HEMISFERIO is a free of charge Journal, published by Interamerican Defense College. Publication by and on other media is not authorized, unless upon request and in accordance with the responsible entity.

For further information, please visit our website www.colegio-id.org or contact us at email mirlis.reyes@iadc.edu Published in Washington D.C., USA. ISSN 2412-0707 (Print). ISSN 2412-0715 (Online)