

HEMISFERIO

Revista del Colegio Interamericano de Defensa

Vol. 6, 2020



Journal of the Inter-American Defense College

FUERTE LESLEY J. McNAIR

WASHINGTON, DC.

ISSN 2412-0707

Colegio Interamericano de Defensa



Inter-American Defense College

Director:

Major General, U.S. Army
James E. Taylor

Vice Director:

Rear Admiral, Brazilian Navy
Sílvio Luís

Jefe académico / Chief of Studies:

Brigadier General, Mexican Army
Rubén Darío Díaz Esparza.

Editora Ejecutiva / Editor in Chief:
Mirlis Reyes Salarichs, Ph.D. (IADC, USA)

Editores Asociados / Associate Editors:

Sarivette Ortiz (IADC, USA)
Sabrina Evangelista Medeiros, Ph.D.
(Rio de Janeiro Federal University and Escola de
Guerra Naval, Brasil)
Santiago Madrid Liras, MSc. (Prof. Universidad Carlos
III, España).

Consejo Editorial / Editorial Board:

Roberto Pereyra Bordón, Ph.D. (IADC, Argentina)
Daniel Masís-Iverson, Ph.D. (IADC, USA)
Mark Hamilton, Ph.D. (IADC, USA)
Mariano C. Bartolomé, PhD. (IADC, Argentina)
Cintiene Sandes Monfredo, Ph.D. (Escola Superior de
Guerra de Brasil)
CALM Francisco Yábar Acuña, Ph.D. (Escuela
Superior de Guerra Naval, Perú)
Carlos Eduardo de Azevedo, MSc. (Escuela Superior
de Guerra de Brasil)
Cor. Milko Klepatzky, MSc. (Escuela Superior de
Guerra
Aérea, Perú)
Christopher Teal, M.A. (U.S. State Department)

Diseño / Design:

LCDR Paulo Sergio, Brasil

Traducción / Translation

Javier Larravide
Frieda García

Website Design / Diseño

LCDR Paulo Sergio, Brasil
MCPO Helena Barbosa, Brasil

Índice

Nota Editorial	4
Enfoque sobre la seguridad ciudadana – Paco Moncayo Gallegos	8
Filling in the Civ-Mil gap across the Americas – Christopher Teal	32
The State of Civil-Military Relations Education: Falling Short? – Cornelia Weiss	55
Cuando la preparación y la oportunidad se encuentran – Daniel Martella	76
A Gestão Estratégica da Defesa: Novos Tempos, Novos Desafios – Jacintho Maia Neto.....	102
Conciliating international defense spending targets and National objectives – Alain Veilleux	123
Inteligencia Artificial y Seguridad. Dilemas de Confianza o Desconfianza para una Bioética y Biopolítica de Contención – David Barrero Barrero.....	135

Nota Editorial

Los seguidores de la Teoría Generacional de Neil Howe y William Strauss esperaban que en el 2020 se comprobara la predicción hecha por estos intelectuales hace ya casi 30 años. Según esta teoría existen ciclos históricos impulsados por cambios generacionales que permiten la evolución de las sociedades. Las grandes crisis – en lo político y social– tienen lugar cada cuatro generaciones o “*giros*”, según la propia denominación de los autores¹. Ellos vaticinaron una crisis en el 2020, por ser el año que da inicio a la última década del cuarto giro donde históricamente ocurren las grandes confrontaciones bélicas. El nuevo auge del populismo, la frustración de un creciente sector de la población en la institucionalidad democrática, así como el debilitamiento de ciertas libertades individuales, son algunos de los elementos – ya experimentados durante los años treinta del pasado siglo – que refuerzan la predicción de estos autores.

La pandemia del COVID-19 vino a exacerbar las desigualdades y los problemas estructurales de muchas economías alrededor del mundo. En la medida que los sistemas de salud de varios países iban colapsando, el comercio mundial se ralentizaba y las economías entraban en recesión. Los efectos de esta nueva crisis se han comparado con la Gran Depresión de 1929 que duró cuatro años. Además, la pandemia se dio en el contexto de la 4ta Revolución Industrial, la cual responde a otro ciclo de ondas largas, pero en este caso impulsado por innovación disruptiva². Cada vez que una revolución industrial irrumpe hay una transformación radical de los procesos socio-productivos que conllevan a ajustes en el mercado laboral. Esto genera desafíos para los hacedores de políticas públicas, responsables de acompañar y contrarrestar los impactos negativos de dicha transformación que ya venía dándose desde hace varios años. El COVID-19 llevó al límite a todo el aparato estatal y evidenció de manera amplificada las vulnerabilidades y desigualdades de cada una de las sociedades del orbe.

¹ William Strauss y Neil Howe enunciaron su Teoría Generacional en dos de sus obras: “*Generations: The History of America's Future, 1584 to 2069*” (1991) y “*The Fourth Turning: An American Prophecy*” (1996).

² Nicolai Kondratiev fue quien enunció por vez primera la teoría de los ciclos económicos largos en “*Acerca de la noción de estática, dinámica y fluctuaciones económicas*” (1925). Sin embargo, fue Joseph Schumpeter quien asoció los ciclos de Kondratiev con las revoluciones industriales como factores desencadenantes. Ver “*The Analysis of Economic Change*” (1935) y “*Business Cycles: A theoretical, historical and statistical analysis of the Capitalist process*” (1939).

Luego de una crisis ocurre un renacer de la sociedad y sus instituciones, sustentado en un nuevo modelo económico. La crisis que refiero, no es la de post-pandemia producto de un impasse económico; sino a la resultante de la convergencia de dos ciclos de ondas largas: el ciclo Howe-Strauss y el de Kondratiev. Este último es el que explica la 4ta Revolución Industrial. La década del 20 del presente siglo se pronostica convulsa, con un incremento de conflictos nacionales e internacionales, pugnas por el poder económico a escala mundial y un aumento de demandas ciudadanas. La capacidad de adaptarse de manera rápida y sacar provecho de las oportunidades que brinda el entorno han sido desde siempre dos claves esenciales de éxito. La edición de este volumen de *Hemisferio* busca contribuir a la reflexión de los desafíos y oportunidades en materia de seguridad y defensa de esta década que recién comienza.

La inseguridad, incluyendo la económica, ha sido el motivo de varias protestas de la ciudadanía en Las Américas. Para comprender mejor los fenómenos de violencia, sus factores de riesgo, y aspectos condicionantes es que los invitamos a reflexionar sobre el artículo del General Paco Moncayo. Basado en sus amplios conocimientos sobre el tema y su experiencia en la implementación del Plan Integral de Seguridad Ciudadana, durante sus dos períodos fungiendo como alcalde de Quito, el General Moncayo propone la necesidad de plantearse nuevos paradigmas sobre seguridad. En este sentido su enfoque de seguridad ciudadana puede servir de marco de referencia para repensar algunas estrategias y políticas de seguridad en varios países del hemisferio; aún más en el contexto actual que nuevas reformas policiales están siendo discutidas.

El auge del populismo, a raíz de los desafíos económicos y sociales que enfrentan muchos países del hemisferio, es visto con preocupación por varios estudiosos de las relaciones civiles-militares. Para Christopher Teal, se deben institucionalizar reformas que sirvan para consolidar el control democrático en la región y no retroceder en el progreso alcanzado en materia de relaciones civiles-militares. Casos específicos como el de Bolivia y México son analizados en este artículo, que junto a otros ejemplos y cuestiones teóricas sirven para ilustrar muy bien el escenario actual. También sobre relaciones civiles-militares, pero desde la perspectiva de la enseñanza, Cornelia Weiss llega a conclusiones relevantes. Hoy en las universidades y colegios de defensa se enseña menos las relaciones civiles-militares y existe una tendencia a excluir los trabajos de autoría de mujeres entre los materiales de lectura obligatoria para los escasos

cursos que aún se imparten sobre esta materia. En un periodo de posibles conflictos sociales y belicistas, tal como predice el ciclo Howe-Strauss, la poca atención institucional y educativa a las relaciones civiles-militares puede ser, más que preocupante, peligroso para la democracia.

El COVID-19 desafió la capacidad de los gobiernos para gestionar sin mucha preparación una pandemia de escala mundial. Las fuerzas armadas (FFAA) respondieron a la emergencia ganando capital político frente a su ciudadanía. Desde hace años ya, esta institución opera en muchos países del hemisferio al límite de sus capacidades, debido al aumento de sus misiones con recursos cada vez más escasos. Según Daniel Martella, las FFAA son una de las instituciones más preparadas para enfrentar este tipo de crisis y deben aprovechar las oportunidades que existen para salir de ella más fortalecidas. Para ello propone una serie de recomendaciones basadas en la experiencia argentina y de otros países de la región.

Las limitaciones de presupuesto, particularmente con la crisis post-pandemia, requiere una gestión más eficiente y eficaz de los recursos del Estado. En esta línea es que apunta el trabajo de Jacintho Maia Neto, enfocado en las nuevas demandas de la sociedad brasileña en el área de seguridad pública y el desafío que esto genera para las FFAA y la gestión de sus recursos. A nivel internacional, los compromisos con países aliados en materia de defensa también constituyen una presión para los presupuestos nacionales en el sector. El artículo de Alain Veilleux analiza el impacto de las contribuciones de los países miembros de la OTAN en términos de costo-beneficio. No obstante, el autor termina vaticinando que, en los próximos meses y años, la OTAN estará enfrentando la prueba más dura de su historia, que podrá vencer con éxito si logra cambiar el paradigma sobre la medición de las contribuciones a la alianza. Tal como concluye el mismo Veilleux, es fundamental demostrar capacidad de adaptación para adaptarse a un mundo que ya ha cambiado.

El ciclo económico de Kondratiev y su consecuente 4ta Revolución Industrial exige también que las instituciones y las políticas públicas se adapten a la nueva economía. La inteligencia artificial, una de sus principales innovaciones, genera diferentes grados de confianza y desconfianza en sus usos, pudiendo representar, en algunos casos, una amenaza a la seguridad humana. Al respecto, el trabajo de David Barrero Barrero explica la necesidad de crear un Libro Blanco de Inteligencia Artificial común para el hemisferio occidental, que disminuya los posibles efectos negativos de las nuevas tecnologías y genere confianza mutua entre las naciones. Plantea que el uso

bioético y biopolítico de la inteligencia artificial garantiza el bienestar de la población, al mismo tiempo que contribuye a enfrentar las nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos desde la seguridad multidimensional en una época de cambios continuos.

El diapasón de temas en este volumen de *Hemisferio* es amplio. Los artículos son un reflejo de algunos de los principales tópicos que más se discuten en el ámbito de seguridad y defensa en la región. Se abordan desde diferentes perspectivas y enfoques lo cual enriquece el análisis académico y político, sobre todo en un escenario de crisis y transformaciones sociales. Esperamos que contribuya no sólo a la reflexión sino también que sirva de estímulo para futuros artículos y trabajos de investigación.

Mirlis Reyes Salarichs
Editora Ejecutiva

Enfoque sobre la Seguridad Ciudadana

Paco MONCAYO Gallegos¹

Resumen

Para enfrentar programas de seguridad en el ámbito urbano es preciso conocer con precisión los fenómenos de la violencia y el delito en sus diferentes expresiones; los enfoques teóricos y los factores de riesgo. Es también importante y necesario analizar el paradigma de la seguridad ciudadana y las principales teorías, políticas y estrategias que de él derivan y se han demostrado exitosas, para llegar a conclusiones que sean útiles para los responsables de este servicio que, adecuadamente ejercitado, por el poder público y la sociedad, aportan significativamente al logro de los objetivos del desarrollo sostenible.

Abstract

To face security program in the urban area, it is necessary to know precisely the phenomena of violence and crime in their different expressions, theoretical approaches and risk factors. It is also important and necessary to analyze the paradigm of citizen security and the main theories, policies and strategies that derive from it and have been proven successful, in order to reach conclusions that are useful for those responsible for this service that, properly exercised, by the public power and society, contribute significantly to the achievement of the objectives of sustainable development.

Palabras clave: violencia, delito, riesgo, seguridad ciudadana, orden público, políticas, estrategias

Keywords: *violence, crime, risk, citizen security, public order, policies, strategies*

¹ General retirado, Exjefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ecuatorianas, diputado nacional, parlamentario latinoamericano y alcalde del Distrito Metropolitano de Quito por dos periodos, licenciado y doctor en Ciencias Internacionales, miembro de la Academia Nacional de Historia y de la Academia de Historia Militar, docente universitario, Senior Fellow de UNITAR.

1. Introducción

América Latina y el Caribe es la región en desarrollo más urbanizada del mundo. Tres de cada cuatro de sus habitantes viven en ciudades, y más de la mitad en urbes cuya población es superior a un millón de habitantes. Es en esos espacios donde se acumulan tensiones sociales que pueden desembocar en violencia e inseguridad; a saber: la pobreza estructural (combinación de necesidades básicas insatisfechas e ingresos insuficientes); la informalidad como generadora de empleo precario para ciudadanos pobres; la segregación espacial que favorece la reproducción intergeneracional de la pobreza; que, entre otros, factores, agudizados por la pandemia de la COVID-19, conducen a prever escenarios de violencia política, social y delictual que pueden ser la peor consecuencia en economías agobiadas por la crisis, que se ensaña precisamente en estos estratos sociales.

Después de una larga carrera en el servicio de las Fuerzas Armadas y de una igualmente prolongada práctica docente que aún realizo, tuve el privilegio de desempeñar por dos períodos consecutivos las funciones de alcalde de Quito, capital del Ecuador, una ciudad que tenía entonces una población superior a los dos millones de habitantes. Durante aquel tiempo desarrollé, con apoyo de expertos, un exitoso Plan Integral de Seguridad Ciudadana, que brindó excelentes resultados y despertó el interés tanto en el país como en ciudades de otras partes del mundo, gracias a la participación de Quito como miembro de Ciudades y Gobiernos Unidos (CGLU) y de la Federación Latinoamericana de Ciudades Municipios y Asociaciones (FLACMA).

Con el respaldo de estas experiencias, el objetivo de este trabajo es exponer algunos elementos teóricos y prácticos sobre la seguridad ciudadana, elemento central para lograr un desarrollo sostenible en cualquier espacio de gobierno, pero, especialmente, en el urbano.

El enfoque integral que se plantea en este estudio considera la importancia de enfrentar el amplio espectro de amenazas, violencias y formas de delito, con la participación de todas las funciones del Estado y los niveles de gobierno, coordinadamente con la intervención indispensable de la sociedad civil, buscando que los objetivos y políticas tengan la categoría de estatales para evitar improvisaciones y cambios frecuentes de enfoque que son los males tradicionales que obran a favor de los enemigos de la paz social.

Este tema gran importancia en las actuales circunstancias que enfrenta el Ecuador, convertido en poco más de una década de políticas obsecuentes y cómplices,

en un gran centro de acopio y exportación de drogas ilícitas; donde operan mafias internacionales, se lava grandes sumas de dinero; y, en el que se ha ampliado peligrosamente el consumo, especialmente entre jóvenes y adolescentes.

2. La violencia

Se concibe la violencia como un concepto masivo y difuso, que tiene significados muy heterogéneos y no puede, por ello: "... ser reconocida de una sola manera ni con un solo tipo de aprehensión"². Esto se debe a que la violencia, más que un concepto, es una representación colectiva fruto de percepciones, experiencias, prácticas, comportamientos, creencias y hasta imaginarios simbólicos, caracterizada por su omnipresencia y ubicuidad. Porque, además, circula por todos los espacios de la sociedad, pudiendo desdoblarse y transformarse en otras violencias distintas.

Coinciden con este planteamiento Julio Echeverría y Amparo Méndez cuando puntualizan que: "... así entendida la violencia está en la base de la fragmentación social (en términos regionales, de clase, étnicos, o culturales, entre otros factores de clivaje)"³. Entienden la violencia como una condición que puede ser estructural, contextual o coyuntural que niega o restringe el ejercicio de la ciudadanía pues consagra la reproducción social a través de sistemas de procesamiento informales de intereses individuales o grupales particulares, sobre consensos excluyentes. Detrás de la tipología que permite definir este fenómeno, se encuentran necesidades que los actores sociales buscan satisfacer con esos comportamientos.

Fernando Carrión, reconocido especialista en materia de seguridad urbana, por su parte, asegura que: "... es necesario reconocer a la ciudad como un escenario de múltiples relaciones sociales, algunas de las cuales – por su expresión conflictiva – se manifiestan de manera violenta..." La violencia es un tema complejo y multidimensional "... no es un problema, es una relación social particular de conflicto que involucra por lo menos a dos polos con intereses contrarios..."⁴. Según este autor hay que referirse no a la violencia en singular sino a las violencias y construir

² Jose Sánchez-Parga, *Declive de los conflictos y auge las violencias*, (Quito: Centro Andino de Acción Popular, 2010), 55

³ Julio Echeverría y Amparo Méndez-Carrión. *Violencia en la Región Andina, El Caso de Ecuador*, (Quito: FLACSO, 1994), 6

⁴ Fernando Carrión, "De la Violencia Urbana a La Convivencia Ciudadana", en *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, (Quito: FLACSO/OPS/OMS, 2002), 17

tipologías, de acuerdo con varios criterios, como son las víctimas, los actores involucrados, el lugar en que se desarrollan, el ámbito al que se refieren y las motivaciones. Para él, además de la violencia política, existen violencias económicas (tráfico de armas, drogas ilícitas, sexo, sicariato, etc.), que permiten la formación de verdaderas transnacionales del delito; las violencias intrafamiliares, que producen un efecto transgeneracional de conductas que se transmiten de padres a hijos; y, las violencias comunes.

Massimo Pavarini pone el énfasis en la percepción pues considera que la inseguridad social frente al delito es: “... el producto de una compleja construcción social en cuyo interior el riesgo efectivo de la criminalidad juega un rol relativamente marginal”, lo cual no implica que no se deba tomar en consideración las angustiosas demandas de la gente. “El pánico social con respecto a la criminalidad se transforma cada vez más en un concepto omnicompreensivo, capaz de homologar inseguridades subjetivas y colectivas diversas, que son etiológicamente heterogéneas”⁵.

Varios autores coinciden en que los principales síntomas de la inseguridad ciudadana, comunes en América Latina, son los siguientes: a) el crecimiento de la violencia urbana, especialmente en las ciudades más pobladas, b) el incremento de la sensación de inseguridad en la población, c) el abandono progresivo de los espacios públicos, d) la consolidación de la urbanización periférica urbana, y conformación de territorios del miedo, y e) la privatización de la seguridad.

2.1 Violencia social y doméstica

La violencia social es concebida como un tipo particular de relación social en la que intervienen varios actores –al menos dos–, que no pertenecen al mismo grupo familiar, enfrentados por intereses antagónicos que buscan resolver el conflicto mediante actos que generan o pueden generar daño, en términos físicos o psicológicos. Olga Ávila reconoce que: “... la violencia es urbana, es de los jóvenes, es de los hombres y es de los pobres. Los jóvenes que permanecen fuera del sistema escolar y no

⁵ Massimo Pavarini, *Castigar al Enemigo, Criminalidad, Exclusión e Inseguridad*. (Quito: FLACSO/DMQ, 2009), 258

logran conseguir empleo por su bajo nivel de calificación son los más proclives a involucrarse en actos violentos o a ser víctimas de la violencia”⁶.

Franz Vanderschueren, pone también énfasis en la participación de los jóvenes, como victimarios y víctimas de la violencia, así como en la importancia de dedicarles una atención particular, considerando la complejidad del fenómeno y la necesidad de asumir una perspectiva multicausal. “La crisis de la familia y de la escuela se suman a la heterogeneidad de valores, y por lo tanto, la ausencia de una referencia valórica única; el consumo a ultranza impuesto a los jóvenes por los medios de comunicación y la segregación de los jóvenes en los mercados de trabajo”⁷.

Especial preocupación dan los autores a la violencia doméstica, toda vez que la primera oportunidad para aprender a comportarse de manera violenta aparece en el hogar, y llega a través de padres, hermanos y otras personas que representan modelos de conducta. “Las recompensas de los padres por un comportamiento agresivo, el maltrato a los hijos por parte de los padres y el ejemplo de los padres violentos son algunos de los mecanismos por medio de los cuales los niños aprenden a recurrir a la violencia desde temprana edad”⁸.

En esta línea, Mayra Buvinic afirma: “Décadas dedicadas al estudio de la conducta humana demuestran que la violencia doméstica y la violencia social son parte de un todo integral, que se enlazan de manera estrecha y se refuerzan mutuamente. Ya que la violencia es un fenómeno mayormente aprendido, la primera oportunidad para aprender a comportarse violentamente surge dentro del hogar, observando a los padres, hermanos u otros modelos”⁹.

Jaume Cubert, por su parte, considera que la violencia doméstica: “... genera odio y actitudes violentas en los niños, reduce su capacidad para integrarse en la vida escolar y social y es una de las causas del fenómeno de los *niños de la calle*. A su vez,

⁶ Roberto, Briseño-León, Alberto Camardiel, Olga Ávila. “Violencia y Actitudes de Apoyo a la Violencia en Caracas”, en *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, editado por Fernando Carrión. (Quito: FLACSO/OPS/OMS, 2002), 232

⁷ Franz Vanderschueren. “Juventud y violencia”, en *¿Cuál es la salida? La agenda Inconclusa de la Seguridad Ciudadana*, editado por Alda, Erik., Gustavo Beliz. (Washington, BID, 2007), 228

⁸ Andrew Morrison, Mayra Buvinic y Michael Shifter. “América Violenta: Factores de riesgo, consecuencias e implicaciones para las políticas sobre la violencia social y doméstica”, en *Crimen y Violencia en América Latina*. (Bogotá: Fondo de Cultura Económica., 2005), 124

⁹ Mayra Buvinic, Mayra, Andrew Morrison, Michael Shifter. “La violencia en América Latina y el Caribe”, en *Seguridad Ciudadana, ¿Espejismo o realidad?*, editado por Fernando Carrión. (Quito: FLACSO/OPS/OMS, 2002), 66

la violencia contra la mujer perpetúa su subordinación y constituye una de las causas del aumento de hogares con tan sólo un progenitor en las familias pobres de las zonas urbanas”¹⁰.

De las opiniones de los expertos citados se deduce que la violencia social y la doméstica se encuentran estrechamente ligadas con vínculos de causa - efecto y que ambas hacen parte de una amplia gama de violencias. Por lo tanto, disminuir la violencia doméstica es importante para reducir la violencia social y mejorar la seguridad ciudadana. Sin embargo, por razones culturales se ha intentado lanzar un velo de desinformación sobre el problema, sin reconocer que existe una mayor probabilidad de que una mujer sea agredida en su casa por su pareja, de que lo sea en la calle por un extraño, o que es más frecuente que un niño o niña sea agredido sexualmente por un conocido en su hogar, que por una persona ajena a la familia.

2.2 Enfoques

a) Biológicos

Considera que el comportamiento violento es determinado por causas inherentes a la estructura funcional del organismo viviente, sea por su particular conformación genética, por las características de la estructura neurológica y sus funciones, o por la misma conformación del cerebro y su capacidad de comandar decisiones conductuales. Hay también quienes afirman que la violencia es una característica específicamente humana, pues en los animales existen mecanismos autolimitadores de la agresión que el hombre ha perdido, por lo que su acción destructora es más intensa.

b) Psicológicos

La escuela sicoanalítica promulga la existencia de un instinto de agresión en todo ser humano. Preguntado Sigmund Freud, por Einstein, “¿Qué podría hacerse para evitar a los hombres el desastre de la guerra?” Le respondió en una carta fechada en septiembre de 1932:

¿Cómo es que estos procedimientos logran despertar en los hombres tan salvaje entusiasmo, hasta llevarlos a sacrificar su vida? Sólo hay una contestación posible: porque el hombre tiene dentro de sí un apetito de odio y destrucción. En épocas normales esta pasión existe en estado

¹⁰ Jaime Cubert. *Conflictos globales Violencias locales*. (Quito, FLACSO-DMQ, 2007), 146

latente, y únicamente emerge en circunstancias inusuales; pero es relativamente sencillo ponerla en juego y exaltarla hasta el poder de una psicosis colectiva. Aquí radica, tal vez, el quid de todo el complejo de factores que estamos considerando, un enigma que el experto en el conocimiento de las pulsiones humanas puede resolver¹¹.

Según esta escuela, los instintos de los hombres pertenecen solamente a dos categorías: los eróticos que tienden a conservar y unir y los agresivos que tienden a destruir. Esta relación, que la comparan con la atracción y repulsión propias de la física, obra en todo ser viviente, por lo cual, siendo imposible eliminar las tendencias agresivas, lo que corresponde es desviarlas hacia actividades no violentas;

c) Psicosociales

El conocimiento de los condicionamientos sociales y las relaciones socio-culturales contribuyen a identificar el surgimiento del fenómeno de la violencia “...en la forma de tensiones de integración de tipo adaptativo como característica básica de la conformación y reproducción de los organismos vivientes, así como de los sistemas socio-culturales”¹².

Coinciden varios autores en que la agresión y la frustración obedecen a factores psicológicos, sociales y culturales como la pobreza, la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental y la represión política. No existen, aseguran, testimonios científicos para sustentar la teoría sobre la agresividad innata. Ésta es aprendida por los seres humanos: los niños maltratados, o que viven en hogares violentos demuestran mayor agresividad y son más propensos a ese tipo de actitudes que los que se desarrollan en hogares estables y unidos.

2.3 Factores de riesgo

Rodrigo Guerrero señala los siguientes factores de riesgo: a) El alcohol, porque su consumo produce cambios metabólicos importantes en el organismo especialmente en algunos de los neurotransmisores que intervienen en el comportamiento violento; b)

¹¹ L' Interrogant, “¿Por qué la guerra? Correspondencia entre Albert Einstein y Sigmund Freud”. *L' Interrogant* 15. Accedido 5 junio 2020, <http://revistainterrogant.org/por-que-la-guerra-correspondencia-entre-albert-einstein-y-sigmund-freud/>

¹² Julio Echeverría y Amparo Méndez-Carrión. *Violencia en la Región Andina, El Caso de Ecuador*. (Quito: FLACSO, 1994), 27-28

La posesión de armas de fuego, aún en el caso de que sea legal, pues incrementa en un 2.7% el riesgo de muerte de los integrantes de un hogar; c) Patrones culturales más o menos violentos para la solución de los conflictos; y, d) El despliegue de violencia en los medios de comunicación que estimula el comportamiento violento, especialmente entre los jóvenes (la violencia en los medios también se asocia con el bajo rendimiento escolar, angustia, temor, depresión y aislamiento emocional)¹³.

En resumen, los factores de riesgo pueden clasificarse: a) en el nivel individual, (género, edad, antecedentes biológicos y nivel educacional; b) en el hogar (tamaño, densidad, antecedentes, nivel de pobreza, situación laboral, abuso de drogas y alcohol, exposición temprana a la violencia); c) en la sociedad y la comunidad, (desigualdad en los ingresos, violencia en los medios de comunicación, el acceso a las armas de fuego, la debilidad de los controles institucionales -en particular la fragilidad de los sistemas judiciales y policiales-, las normas culturales la historia de violencia)¹⁴. Un estudio que abarcó a noventa comunidades mostró que aquellas que tenían altos niveles de violencia doméstica también tenían normas familiares más autoritarias, les concedían una posición dominante a los hombres y aceptaban el uso de la violencia física como conducta social.

3. El paradigma de la seguridad ciudadana

El enfoque tradicional en el campo de la seguridad interna ha estado enfocado en el control del orden público y protección de la sociedad, como temas fundamentalmente de policía, fiscalía y sistemas sancionatorios penales. La Constitución de la República del Ecuador, promulgada el año 2008, mantiene esta visión reduccionista, conforme prescribe el Art. 158: “La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional”¹⁵.

Este enfoque ha sido calificado como un fenómeno represivo, por su papel histórico en defensa del orden social existente en un momento dado, procurando

¹³ Rodrigo Guerrero. “Sistemas de Información en los Programas de Prevención de Violencia”, En *Agenda Inconclusa de la Seguridad Ciudadana*, (New York, BID, 2007), 128-130

¹⁴ Andrew Morrison, Mayra Buvinic y Michael Shifter. “América Violenta: Factores de riesgo, consecuencias e implicaciones para las políticas sobre la violencia social y doméstica”, en *Crímen y Violencia en América Latina*, (Bogotá: Fondo de Cultura Económica., 2005), 131

¹⁵ Republica del Ecuador, Constitución de la Republica del Ecuador. Accedido el 24 de junio de 2020, <https://www.cec-epn.edu.ec/wp-content/uploads/2016/03/Constitucion.pdf>

conservarlo a costa de la represión de aspiraciones legítimas de grupos sociales insatisfechos u oprimidos. Sobre este tema, dice María del Socorro Barbosa, refiriéndose al caso de España: “El paradigma de seguridad interna y control del orden público, recogido en la Constitución del 2008, ha sido ampliamente superado”¹⁶, y cita a Carro–Fernández Valmayor:

Es sabido cómo la noción de seguridad y orden públicos, entendida unitariamente, acabó siendo, a través de un proceso de reducción conceptual del concepto de policía en el Estado preconstitucional, el contenido mismo de la actividad policial y una técnica de intervención en la esfera de libertad de los particulares¹⁷

La autora cita también a Martín Retortillo Baquer que considera que: “El orden público tanto en su vertiente legal (tanto como) cláusula restrictiva, en cualquier instrumento normativo, del ejercicio de un derecho, se ha venido constituyendo en límite de todo punto de vista impreciso, pero además creciente del ejercicio de los derechos”. Con la excusa de mantener el orden público, se pierde la garantía del ordenamiento jurídico y se abre la puerta de la arbitrariedad. “En pocas palabras, el Estado de Derecho desaparece y el Estado de policía se asoma por la puerta”¹⁸.

Por esta razón, el paradigma de orden público ha evolucionado hacia el de seguridad ciudadana, “mucho más amplio, y que incorpora los valores del Estado social y democrático de Derecho”. La seguridad ciudadana: “... constituye un servicio de la ciudadanía, y respecto al cual los diversos poderes públicos con responsabilidad en la materia deben aunar sus esfuerzos”¹⁹.

Del mismo modo argumenta Gustavo Beliz: “El concepto de seguridad ciudadana es un nuevo enfoque que supera el concepto de seguridad estatal –que privilegia el mantenimiento del orden público como valor superlativo– cuya prioridad es la seguridad de las personas como un derecho exigible frente al Estado”²⁰. Pasa, de esa manera, de una actitud Estado céntrica, a enfocarse en el ciudadano y la comunidad.

¹⁶ María do Socorro Barbosa. “Aspectos político-criminales de la seguridad ciudadana en España y Brasil. reflexiones comparadas”, Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, 2008, 7

¹⁷ María do Socorro Barbosa, 7

¹⁸ María do Socorro Barbosa, 27

¹⁹ María do Socorro Barbosa, 41.

²⁰ G. Beliz. *Carácter estratégico de la ciudadanización: focalizando desde la integralidad en La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*, (Washington: BID, 2007), 2

El enfoque de seguridad ciudadana implica el empoderamiento de los ciudadanos, su protagonismo y corresponsabilidad en un ejercicio democrático y democratizador de la participación de la sociedad civil. Única forma de superar la confrontación desigual entre lo que Beliz caracteriza como el crimen organizado versus los estados desorganizados. Esta posición no defiende, de manera alguna, que el gobierno central se exima de atender sus competencias, ni que la comunidad internacional deje de preocuparse de las acciones de seguridad cooperativa que se requieren para enfrentar amenazas transnacionales como la del crimen organizado.

La seguridad ciudadana se refiere, entonces, a la garantía que brinda el Estado a los ciudadanos de poder disfrutar de estándares aceptables de convivencia pacífica, única forma de poder hacer efectivo el goce de todos los demás derechos, incluido el ‘derecho a la ciudad’. “Seguridad ciudadana significa también *hacer ciudad*, cimentando una pedagogía de la alteralidad que evite situaciones de *agorafobia urbana* (de temor al espacio público por situaciones de violencia)”²¹. Para la ciudadanía la ciudad debe constituirse en el ámbito más inmediato, natural, personalizado y humano, en el que se puede resolver los conflictos, como un elemento importante de la pedagogía para construir una cultura de paz.

La seguridad ciudadana implica, de esta manera, cooperación entre el sector público y privado; las distintas funciones del Estado, todos los niveles de gobierno y la sociedad. “Como bien público, la seguridad ciudadana aparece vinculada a los siguientes conceptos: un orden ciudadano democrático, capaz de eliminar las amenazas de violencia en la población, que busca disminuir las nociones de vulnerabilidad y desprotección, trascender las meras fronteras de la criminalidad y el delito, que enfoca la dualidad objetiva – subjetiva del concepto y que se traduce en un derecho exigible frente al Estado”²².

Abunda sobre las características positivas de este paradigma Irma Arriagada, cuando expresa: “La seguridad ciudadana constituye un ámbito en que la ciudadanía y la cohesión social se vinculan estrechamente. La seguridad ciudadana significa no temer una agresión violenta, saber respetada la integridad física, poder disfrutar la privacidad

²¹ G Beliz, 5

²²Hugo Acero. “Seguridad y Convivencia en Bogotá. Logros y Retos 1995- 2001”, en *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, editado por Fernando Carrión. (Quito: FLACSO/OPS/OMS, 2002), 7

del hogar sin miedo a ser asaltado y poder circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión”²³.

El enfoque de la seguridad ciudadana obliga a un rediseño de las políticas públicas, a una revisión a fondo de la institucionalidad y a formas distintas de planificación de la prevención y control de los actos violentos. Es un planteamiento diferente al concepto de seguridad nacional o pública, que está centrado fundamentalmente en la acción del Estado. La seguridad ciudadana busca, más bien, promover el ejercicio de los derechos y responsabilidades de la población, con una intensa participación de la propia ciudadanía, de los distintos niveles de gobierno y de todas las funciones del Estado. Se debe considerar que la esencia del nuevo paradigma se centra en la defensa de los derechos humanos, la democratización de los sistemas y procedimientos, el combate al autoritarismo y el respeto a la legalidad.

La seguridad ciudadana, como una de las dimensiones de la seguridad humana, garantía última del desarrollo, se concibe como la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, con instituciones públicas capaces de garantizarlos en el marco de un Estado de derecho y de derechos. En este enfoque, la ciudadanía es el principal objeto de la protección estatal. “Efectivamente, en el ámbito de la seguridad ciudadana se encuentran aquellos derechos de los que son titulares todos los miembros de una sociedad, de forma tal que puedan desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes...”²⁴.

Siendo, entonces, la seguridad ciudadana garantía de convivencia y desarrollo equilibrado y armónico de los ciudadanos, se torna imperativo pensar en regular, mediante normas claras, objetivas y prácticas, el total ejercicio de este derecho que permita construir una sociedad sana, libre de violencia, discriminación y delincuencia, en donde puedan vivir las actuales y futuras generaciones una democracia plena, con cultura de paz y las personas alcancen su realización material y espiritual en los ámbitos individual, familiar y social.

²³Irma Arriagada. “Seguridad Ciudadana y violencia en América Latina”, en *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, editado por Fernando Carrión. (Quito: FLACSO/OPS/OMS, 2002), 109

²⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “Concepto de Seguridad Ciudadana según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos” *Informe Sobre Seguridad Ciudadana Y Derechos Humanos*, 26 de mayo de 2010.

Cabe terminar el tratamiento de este tema con la visión clara y resumida de Omar Rincón y Germán Rey, sobre lo que se debe entender por seguridad ciudadana:

- “La seguridad ciudadana es asegurar el libre desarrollo y promoción de los derechos humanos.
- La seguridad ciudadana es una política pública que defiende un servicio público, no la seguridad privada.
- La seguridad ciudadana trabaja por, para y con los ciudadanos en acciones multisectoriales de prevención y convivencia.
- La seguridad ciudadana es un asunto social, educativo, cultural y de participación social.
- La seguridad ciudadana es una producción de una experiencia simbólica pública, a través de los medios de comunicación”²⁵.

4. Enfoque preventivo

Como es ampliamente conocido, la inseguridad tiene dos formas de expresión: la objetiva y la subjetiva. Ante el crecimiento de la percepción de inseguridad y el angustioso reclamo de soluciones por parte de la sociedad, las autoridades pueden privilegiar diferentes tipos de respuesta: una ‘denegatoria’, por intereses políticos y electorales, orientada al incremento de las penas, que se la conoce popularmente como ‘populismo punitivo’. Plantea dramáticos incrementos de las penas, porque suelen ser muy bien acogidas por el común de la sociedad; la otra, ‘adaptativa’ reconoce los límites de las políticas tradicionales y coloca el énfasis en la prevención del delito, antes que en el incremento de las penas.

Jaume Cubert considera, en esta misma línea de pensamiento que: “... las políticas de seguridad parecen debatirse, en este inicio de milenio, entre una tendencia hacia un “populismo punitivo” –que vincula la seguridad a la intensificación de la represión penal de aquellas formas de delincuencia a las que se atribuye la responsabilidad de la inseguridad ciudadana (*tolerancia cero*)– y la búsqueda de nuevas formas de “gobernanza de la seguridad” –que faciliten un punto de equilibrio entre las respuestas a las causas de los comportamientos marginales y aquellas que sitúan a las víctimas en el centro de la acción pública”²⁶.

Ariel Fernando Ávila Martínez, coincide con los anteriores criterios al considerar insuficientes las políticas públicas y medidas legales centradas en las sanciones. Piensa que el populismo punitivo “... ha incrementado la popularidad de algunos gobiernos y

²⁵ Omar Rincón y German Rey. *Los cuentos mediáticos del miedo, en Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, (Quito: FLACSO-ICLEI-DMQ, 2009), 130-131

²⁶ Jaume Cubert. *Conflictos globales Violencias locales*, (Quito, FLACSO-DMQ, 2007), 63

ha alimentado la ilusión de que la lucha contra la ilegalidad se puede ganar sólo con estrategias represivas o herramientas jurídicas”²⁷, aún a conciencia de que las acciones fundamentadas con exclusividad en el código penal y la criminalización, se han demostrado insuficientes como elemento disuasorio del crimen.

También Máximo Sozzo refiere la insuficiencia de los enfoques punitivos, respaldado en el criterio del jurista Cesare Beccaria, que aconseja: “¿Queréis evitar los delitos? Haced que las luces acompañen a la libertad... El ‘hombre iluminado’ respeta el pacto social porque racionalmente considera que los beneficios que obtiene del mismo son mucho mayores a los beneficios que podría obtener de quebrantarlo”. Acude también al respetable criterio de Jeremy Bentham quien considera al sistema penal defectuoso en muchos puntos, “porque es menester que el mal haya existido antes de que se le pueda aplicar el remedio... la pena misma es un mal, aunque necesario para prevenir un mal mayor”. Su propuesta es buscar nuevos medios para suplir la falta. Estos medios tienen por objeto prevenir delitos, “... ya quitando el conocimiento mismo del mal, ya quitando la voluntad o poder de hacerlo... debilitando los seductores que excitan al mal y fortificando los motivos tutelares que excitan al bien”²⁸.

Para Massimo Pavarini: “La cárcel y el sistema penal tienden a la producción material del orden social (junto a las funciones simbólicas de prevención–integración) a través de la selección y neutralización de aquellos que el sistema social no es capaz –o hace creer que no es capaz– de incluir. Y cita a Mirelle Delmas-Marty cuando dice que: “La guerra contra el crimen, a diferencia del crimen de guerra, es antes que nada una propaganda ideológica del populismo penal, metamorfosis de una inquietud...”. Esta visión deriva en aceptar que: “... en la nueva economía globalizada, la inclusión social no es posible para todos, por lo que defenderse, incluso militarmente de los excluidos es (o parece ser) una necesidad”²⁹.

Frente a las políticas fundamentadas en la represión destacan aquellas que se enfocan en la prevención, entendida como la interrupción del mecanismo que produce un evento delictivo, el mismo que puede ubicarse en la estructura, la motivación

²⁷ Ariel Fernando Ávila Martínez. “Crimen Organizado, narcotráfico y Seguridad”, en *Crimen Organizado y gobernanza en la región andina: Cooperar o fracasar*, editado por Catalina Niño. (Quito, ILDIS, 2012), 29-30

²⁸ Máximo Sozzo, *Prevención del Delito*, (Quito: Fiscalía General del Estado, 2014), 20-21

²⁹ Massimo Pavarini. *Castigar al Enemigo, Criminalidad, Exclusión e Inseguridad*, (Quito: FLACSO/DMQ, 2009), 183

individual y las circunstancias; en la perspectiva estructural, la criminalidad se atribuye a condiciones sociales y económicas, por lo tanto, la prevención debe orientarse al ecosistema; en la motivación individual, la prevención se concentra en detener, controlar o rehabilitar a los autores reales o potenciales; y, en cuanto a las circunstancias, la prevención puede llevarse adelante a través de una intervención sobre el contexto físico y social, anticipándose a circunstancias y oportunidades que puedan derivar en actos criminales.

Massimo Pavarini afirma que los sistemas de justicia penal modernos se justifican por su finalidad de prevención del delito: Prevención general negativa para los potenciales violadores de la norma penal; prevención especial negativa para los culpables del delito; prevención especial positiva orientada a la reeducación del criminal; y, prevención general positiva por la integración social del delincuente. Las tres últimas tienen sentido cuando un evento criminal ya ha sido cometido, para prevenir reincidencias; pero existen otras categorías de prevención que están destinadas a eliminar o reducir las condiciones criminógenas presentes en un contexto físico o social, cuando todavía éstas no se han presentado y dirigidas a grupos en riesgo delictivo. Para estos casos existen instancias de los sectores público y privado que son más efectivas.

Adam Edwards y Gordon Hughes reconocen la importancia del enfoque preventivo en la elaboración de políticas de control del delito, fundamentados en que la investigación criminológica determina la capacidad limitada que tiene la justicia penal, para prevenir el delito. Afirman que en Europa, los diagnósticos del delito implican un esfuerzo multiagencial, “Un tema importante en este enfoque es la influencia que garantiza a las autoridades municipales en función de los recursos organizacionales que estas controlan y que son relevantes para la prevención”³⁰.

Rosella Selmini, por su parte, distingue tres técnicas de intervención: primaria, secundaria y terciaria. La primera dirigida a las condiciones criminógenas; la segunda, a los grupos en riesgo; y, la tercera, a los sentenciados. Posteriormente, clasifica las dos

³⁰ Adam Edwards y Gordon Hughes. “Comparando el Gobierno de la Seguridad en Europa: Un enfoque geohistórico”. *URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, no.6 (enero 2009): 33

primeras en intervenciones de prevención situacional, social, comunitaria y de desarrollo³¹, conceptos que se desarrolla sumariamente a continuación.

a) Prevención situacional – ambiental

Julio Echeverría y Amparo Carrión plantea que los fenómenos de violencia pueden surgir y desaparecer dependiendo de contextos situacionales, así como la contingencia de los sistemas y los actores. La violencia surge solamente cuando: “el conflicto o la diferenciación de prestaciones selectivas no logran ser procesadas consensualmente ni por parte de los actores, ni por parte de las estructuras y de las instituciones que conforman el sistema social”³² (1994, p.34).

La prevención situacional se realiza mediante intervenciones para evitar formas específicas de delitos, mediante la modificación del ambiente inmediato en que estos pueden suceder, de manera sistemática y permanente para reducir las oportunidades de que se produzcan por parte de potenciales ofensores. Están orientadas por el criterio de oportunidad; esto es, se procura disminuir las oportunidades de la comisión del delito, incrementando las dificultades y los riesgos, a la vez que reduciendo las recompensas. Esta estrategia está enfocada en el potencial ofensor, pero también puede intentar incidir en el potencial ofendido, generando comportamientos de autoprotección e impedimento.

Resumiendo, existen dos tipos de técnicas de intervención situacional: a) Las que buscan impactar en las dimensiones física y espacial de la situación o ambiente potencialmente productores de oportunidades para el cometimiento de ciertos actos delictivos; y, b) los que buscan impactar en la dimensión social de la situación.

En ambos casos, la violencia que se presenta más aguda en áreas deprimidas de las ciudades suele estar vinculada con el debilitamiento de los vínculos de pertenencia entre el territorio y los habitantes. Un enfoque muy publicitado es el conocido como ‘ventanas rotas’ y la respuesta de ‘tolerancia cero’. Fachadas de viviendas deterioradas, aceras y parques descuidados, paredes con grafitis ofensivos, son escenarios propios de comunidades violentas; cuando se aplican políticas de protección de espacios públicos y equipamientos urbanos, con participación de los propios ciudadanos, las condiciones

³¹ Rosella Selmini. “La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo”. *URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, no.6 (enero 2009):45-46

³²Julio Echeverría y Amparo Méndez-Carrión. *Violencia en la Región Andina, El Caso de Ecuador*, (Quito: FLACSO, 1994), 34

cambian radicalmente. Los miles ejemplos en el mundo de prácticas exitosas, en este sentido, avalan la eficacia de la prevención situacional.

b) Prevención social

Con esta orientación, se busca afectar a los procesos sociales y culturales generadores de causas o condiciones de posibilidad para el cometimiento de una acción delictiva. Pueden incluir el fortalecimiento del núcleo familiar, escuelas para padres, mejoramiento de la vigilancia paterna, fortalecimiento de la disciplina escolar y desarrollo de la relación familia- escuela.

Para Rosella Selmini, la prevención social comprende todas las medidas orientadas a eliminar o reducir los factores criminógenos, esto es intervenir sobre las causas sociales, a través de programas de intervención de carácter general de modo de modificar las motivaciones que empujan hacia la criminalidad³³.

c) Prevención comunitaria

En este caso, se apela a la comunidad para la prevención del delito, considerando que el espacio local de interacción social es donde se producen los problemas de seguridad y, por ende, es donde deben ser enfrentados. De ahí surgen expresiones como ‘seguridad comunitaria’ o ‘prevención comunitaria’, toda vez que se considera a la comunidad como apta para generar ciudadanos participativos y responsables; por esta razón, cuando se presentan casos de degradación de la vida comunitaria, es indispensable acudir a procesos de renovación del tejido social.

En este tipo de intervenciones se trata de crear espacios de debate público sobre el estado de la seguridad, convocados desde el gobierno local, que lleguen hasta espacios pequeños como barrios o sectores. Se puede también intervenir para que la comunidad ocupe un rol de vigilancia, o para movilizarla a trabajar, junto al sector público, en la protección de los niños, niñas y jóvenes.

Massimo Pavarini afirma al respecto que: “Si el origen de lo que padecemos como deterioro urbano se encuentra en el progresivo debilitamiento de los vínculos de identidad comunitaria, entonces puede parecer razonable confiar en que la solución reside en el reforzamiento de estos. Cuanto más acentuada y veloz ha sido la crisis que

³³ Rosella Selmini, 48

ha afectado a la producción de identidad social, más fuerte ha sido la producción de retóricas que recomienda reactivar las comunidades”³⁴.

En este campo puede incluirse también la conocida como ‘prevención de desarrollo’, orientada a los individuos, las familias, las escuelas y la comunidad. Se la califica también como ‘prevención precoz’ o ‘prevención de los factores de riesgo’, porque pretende prevenir el primer acto delictivo en la vida del individuo.

d) Prevención integrada

Esta estrategia plantea reunir los diferentes tipos de intervenciones de prevención. Massimo Pavarini, vinculado por años al gobierno local, en Italia, entrevistado por Máximo Sozzo, explica el sentido de esta forma de prevención:

Incluso hoy en día creo que es correcto que una administración local se comprometa con una estrategia integrada de prevención, en el sentido de tratar de encontrar el justo equilibrio entre las políticas sociales de ayuda, políticas de aseguramiento de tipo comunitario y políticas dirigidas a reducir las ‘ocasiones’ de la delincuencia, precisando aún más, en el concepto de política integrada yo siempre he aceptado incluso un espacio de legitimidad a políticas reactivas y, por tanto, predominantemente represivas que deberían integrarse con medidas pro-activas, es decir preventivas... Nunca he sido afectado por pensamientos utópicos: de frente a muchos fenómenos aberrantes, en la realidad no se puede prescindir de una cierta fuerza represiva. La cuestión es otra: aplicar el mínimo posible de represión para hacer más eficaz la política de prevención, es decir, la inclusión social de la mayoría de los portadores del malestar y de los actores del conflicto³⁵.

En Europa, la estrategia situacional fue desarrollada con diferentes enfoques y estrategias; la primera buscaba disuadir a los delincuentes mediante el uso de medidas de control como cámaras, códigos digitales, espacios de acceso prohibido; la segunda, fue enfocada en los potenciales protagonistas de actos delictivos o de comportamientos indeseables (micro violencia) que no son sancionados por la ley, pero aportan a la inseguridad.

Un referente para la planificación de la seguridad integral en la ciudad de Quito fue el modelo francés, que coloca el énfasis en la prevención social sobre la situacional, orienta la prevención del delito a la órbita de los gobiernos locales, atribuye una

³⁴ Massimo Pavarini, 234

³⁵ Máximo Sozzo, 136

limitada responsabilidad tanto a las víctimas como a la sociedad, participan en los programas los responsables de la gestión urbana en su conjunto y la policía en el modelo de proximidad.

El modelo inglés- igualmente eficiente- privilegia la prevención situacional sobre la social; pone a la policía en el rol principal de la prevención, el énfasis en las víctimas, el involucramiento de la comunidad local en funciones de vigilancia, la relación costo beneficio y la participación de otros actores, pero bajo el control centralizado.

5. Políticas y estrategias

5.1 Políticas

Las políticas públicas de seguridad deben ser consideradas como un asunto de Estado, más que de gobierno. Los grandes objetivos se orientan hacia el mediano y largo plazo; lo deseable, en materias como la seguridad, es que cada gobierno, en su período, que en las democracias es transitorio, planifique con visión de continuidad determinando objetivos parciales y metas para alcanzarlos en el tiempo legalmente establecido.

Sobre la base de reconocer la existencia de varias violencias y que cada una merece un tratamiento específico, Enrique Oviedo señala que las soluciones deben enfrentar al problema como un asunto de salud pública. “Que a más inseguridad, la respuesta debe ser más comunidad, más solidaridad, más ciudadanía social. Pero para que exista comunidad es necesario compartir valores y aspiraciones, sueños y utopías, identidad y autoestima, conceptos de carácter permanente, mas allá que problemas de la coyuntura”³⁶.

En el espíritu de promover una ciudadanía participativa y crítica, se requiere ciudadanizar las políticas de seguridad, como un factor indispensable para el éxito de los programas e intervenciones. Gustavo Beliz plantea que esa ciudadanización tiene dos sentidos: “Uno como un abordaje que pone énfasis en las políticas de prevención (en sus múltiples dimensiones) y en los factores de riesgo generadores de potencial criminalidad y violencia visible e invisible. El otro es como un escenario que toma a la ciudad como un actor privilegiado para implementar políticas de seguridad ciudadana, a

³⁶ Enrique Oviedo, “Santiago, Violencia y Seguridad Ciudadana” en *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, editado por Fernando Carrión. (Quito: FLACSO/OPS/OMS, 2002), 276

través de gobiernos locales capaces de reforzar la capacidad de respuesta y eficacia y la rendición de cuentas”³⁷.

Andrew Morrison pone especial énfasis en que: “... los gobiernos deben ser conscientes de que los proyectos más exitosos de prevención de la violencia serán los locales y no los nacionales, justamente porque los factores que generan el problema en un país dado pueden variar de un municipio a otro...”. Con razón señala el peligro de las recetas generales para contextos distintos. “... los municipios son un escenario promisorio para la acción contra la violencia, en especial para las actividades multisectoriales que requieren una coordinación que es más fácil de alcanzar a nivel municipal que a nivel nacional”³⁸. Con esta orientación, plantea cuatro simples pasos para una adecuada planificación: a) definir el tipo de violencia que se quiere abordar y recopilar datos sobre la magnitud del problema; b) identificar los factores de riesgo en este tipo de violencia; c) desarrollar y verificar la intervención o intervenciones; y, d) analizar la efectividad de la intervención o intervenciones.

Erik Alda y Gustavo Beliz, plantean varias claves para un buen diseño y un buen gobierno de seguridad ciudadana: a) formulación de políticas integrales para evitar el populismo punitivo; b) La convocatoria de actores múltiples estatales y sociales; c) establecimiento de indicadores de base y mecanismos de evaluación apropiados; d) generación e intercambio de información oportuna y confiable; e) importancia de los contextos políticos, sociales y culturales que condicionan el éxito de los programas; f) focalización y territorialidad de las intervenciones; y, g) inclusión de resultados en el corto, mediano y largo plazo³⁹.

Rodrigo Guerrero, desde un enfoque epidemiológico, propone el siguiente procedimiento: a) definir el problema, amenaza o enfermedad en cuestión; b) estudiar las variables descriptivas (quién, dónde, cuándo) y los factores de riesgo asociados con el problema; c) plantear hipótesis explicativas y proponer el diseño de posibles

³⁷ G Beliz, 77

³⁸ Andrew Morrison, Mayra Buvinic y Michael Shifter. “América Violenta: Factores de riesgo, consecuencias e implicaciones para las políticas sobre la violencia social y doméstica”, en *Crimen y Violencia en América Latina*, (Bogotá: Fondo de Cultura Económica., 2005), 139

³⁹ Erik Alda, Gustavo Beliz. *¿Cuál es la salida? La agenda Inconclusa de la Seguridad Ciudadana*, (Washington, BID, 2007) xxi

intervenciones; y, d) evaluar los resultados obtenidos y hacer el rediseño de las intervenciones a la luz de los resultados⁴⁰.

Se necesita una política integral que procese pacíficamente los conflictos, fomente la pedagogía de la convivencia y el desarrollo ciudadano. En este caso, El sistema educacional formal o no, tiene el potencial de modificar los valores culturales que promueven la utilización de la violencia. La participación ciudadana es un elemento clave de la gestión en materia de seguridad pública y de combate al delito.

Para políticas públicas relacionadas con violencia y juventud, Franz Vanderschueren señala como condiciones para el éxito de las intervenciones de prevención: a) solidez y constancia del apoyo a las intervenciones; b) expansión gradual y limitada en los espacios de las intervenciones; c) diagnóstico previo al diseño de las intervenciones con la participación de jóvenes; d) trabajo previo con las familias y el entorno para quebrar los conflictos intergeneracionales; e) trabajo con los profesores para permitir llegar a un mayor número de jóvenes a través de la escuela; y, f) trabajo diferenciado en función de los universos culturales y socioeconómicos con las comunidades⁴¹.

Este especialista concluye, sobre la integralidad de los enfoques: “Hay dos políticas que deben vincularse a la que aborda la violencia juvenil. La primera es la política urbana. Sólo una política que apunta a una ciudad inclusiva puede contribuir a largo plazo a la disminución de la violencia general y en particular a la juvenil en los barrios pobres y estigmatizados. La segunda es una política general de juventud, hoy inexistente en la región. Política de empleo, educación, salud, participación y justicia”⁴².

5.2. Estrategias

Edison Palomeque considera que: “Por la multicausalidad del fenómeno se debe definir un marco de aproximación que considere los factores estructurales (por ejemplo: desigualdad, ingobernabilidad), institucional (impunidad, ineficiencia), y situacionales (porte de armas, consumo de alcohol)”, y concluye que: “Por su característica plural,

⁴⁰ Rodrigo Guerrero, “Sistemas de Información en los Programas de Prevención de Violencia”, En *Agenda Inconclusa de la Seguridad Ciudadana*, (New York, BID, 2007), 123

⁴¹ Franz Vanderschueren, “Juventud y violencia”, en *¿Cuál es la salida? La agenda Inconclusa de la Seguridad Ciudadana*, editado por Alda, Erik., Gustavo Beliz. (Washington, BID, 2007), 199

⁴² Franz Vanderschueren, 233

cada tipo de violencia requiere ser tratada con una estrategia particular”⁴³. El autor aconseja que, tomando en cuenta que no sólo hay distintos tipos de violencia, sino que estos se expresan de forma diferenciada según el lugar, el momento, la sociedad y la cultura, las estrategias deben ser territorializadas.

Jorge Burgos y Patricio Tudela aportan, en la misma línea de pensamiento, con los siguientes principios rectores: enfoque integral, gestión moderna, focalización, participación social, énfasis socio preventivo, énfasis situacional y coordinación. La participación debe impulsarse mediante: diagnósticos y planes locales, fondos concursables, capacitación, estrategias y modalidades de relación con los participantes, institucionalización y empoderamiento de la sociedad. En lo policial se debe: fijar metas, indicadores de gestión, rendición pública de cuentas, fijar criterios de calidad de atención, y dotar de recursos para la prevención situacional⁴⁴.

Erik Alda, por su parte, recomienda como prácticas exitosas: a) diseño e implantación de observatorios del crimen que respalden la planificación; b) campañas de corto plazo y gran impacto; c) intervenciones de prevención situacional y ambiental para recuperar espacios urbanos deteriorados; d) policía comunitaria; e) comités comunitarios de monitoreo del crimen; f) establecimiento de mecanismos alternativos de resolución de conflictos; y, g) centros de atención a las víctimas de violencia doméstica; prestando consideración prioritaria a la situación de los jóvenes⁴⁵.

El doctor Hugo Acero, que asesoró a Quito en la construcción del Sistema Integral e Integrado de Seguridad ciudadana, y fue uno de los principales artífices de los impresionantes logros de Medellín, recomienda los siguientes programas: mejoramiento de la policía metropolitana; modernización de las comunicaciones; escuelas de seguridad ciudadana; creación de los frentes locales de seguridad con los cuales se busca combatir el miedo, la apatía, la indiferencia y la falta de seguridad; zonas seguras, mediante patrullaje intensivo y planes masivos de corta duración y máximo impacto; policía comunitaria o de aproximación; justicia cerca del ciudadano,

⁴³ Edison Palomeque, “Diagnóstico Sobre Seguridad Ciudadana en el Ecuador”, en *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, editado por Fernando Carrión. (Quito: FLACSO/OPS/OMS, 2002), 238

⁴⁴ Jorge Burgos y Patricio Tudela, “Seguridad Ciudadana en Chile: Los Desafíos de la Participación y Modernización para la Política Pública”, en *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, editado por Fernando Carrión. (Quito: FLACSO/OPS/OMS, 2002), 475

⁴⁵ Erik Alda, xxi

justicia alternativa y solución pacífica de conflictos; atención a jóvenes involucrados en asuntos de violencia y consumo de drogas, con temas de educación, ocupación del tiempo libre, y obtención de ingresos; recuperación del espacio público como ayuda para la descomposición de la triada delincuente, entorno, víctima; creación de un observatorio para disponer información sobre indicadores de violencia y delincuencia; y, Consejo Distrital de Seguridad y Comité de Vigilancia Epidemiológica⁴⁶.

6. Conclusiones

- a) Las ciudades son creaciones humanas, espacios de encuentros y desencuentros entre sus habitantes, escenarios donde se presentan relaciones conflictivas que pueden manifestarse – aunque no necesariamente- de manera violenta. La ciudad, antes que ser causa de los problemas, puede aportar para encontrarles soluciones, convertirse en una escuela de respeto a las libertades y de formación democrática, así como el mejor ambiente para enfrentar los desafíos de la pobreza, las desigualdades sociales, y los riesgos provenientes de la naturaleza.
- b) Es importante reconocer la naturaleza compleja y multidimensional de la violencia; su omnipresencia y ubicuidad; su capacidad de desdoblarse y transformarse en otras violencias distintas. Que la violencia es un comportamiento que puede originarse en los propios hogares, primer sitio de aprendizaje de este tipo de conductas. Del reconocimiento de esta realidad se deriva la necesidad de diseñar políticas públicas que enfrenten el problema de manera integrada e integral, la única manera de lograr disminuir sus efectos nocivos sobre la paz y tranquilidad de la comunidad.
- c) La inseguridad es un tema político por excelencia, provoca fuertes demandas desde la ciudadanía, muchas veces intencionalmente amplificadas con fines electorales. Por esta razón, es necesario alcanzar un acuerdo nacional entre los partidos y movimientos políticos además de la ciudadanía, para evitar caer en prácticas de populismo punitivo explotando el miedo y la ansiedad que provocan la violencia e inseguridad, en beneficio de protagonismo personal. Puede ser fácil, pero es tremendamente peligroso alimentar la ilusión de que la lucha contra la ilegalidad se puede ganar sólo incrementando la presencia de militares y policías en los espacios públicos, aumentando las penas y llenando las cárceles con delincuentes.

⁴⁶ Hugo Acero, “Seguridad y Convivencia en Bogotá. Logros y Retos 1995- 2001”, en *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, editado por Fernando Carrión. (Quito: FLACSO/OPS/OMS, 2002), 463

- d) La seguridad ciudadana exige políticas públicas integrales y multidimensionales. Debe integrar a todas las funciones del Estado, todos los niveles de gobierno y a la ciudadanía, para hacer frente a la pluralidad de riesgos, con respuestas oportunas, eficientes, eficaces y económicas. Para enfrentar amenazas globales como las del crimen organizado, los Estados requieren integrar sus esfuerzos en planes y programas de seguridad cooperativa, en los ámbitos binacional, regional, continental y mundial. El gobierno local, como el más cercano a la gente, apoya sustancialmente al logro de los objetivos, dentro del marco de las políticas nacionales, considerando los contextos particulares.
- e) En virtud de la globalización de las amenazas a la seguridad, derivadas de las distintas formas de ataque del crimen organizado, es importante fortalecer a las organizaciones encargadas de planificar y conducir programas y campañas de seguridad cooperativa, en el marco de la gobernanza democrática, el respeto a los derechos humanos y a los principios fundamentales del Derecho Internacional Público.
- f) Finalmente, el análisis realizado conduce a concluir en la necesidad de convertir a la seguridad ciudadana en una política de Estado, diseñada con visión estratégica, con objetivos nacionales, escenarios y recorridos estratégicos que, por lo mismo, se sostenga, en lo medular, en el tiempo, con los aportes de cada uno de los gobiernos, en sus ejercicios temporales.

Bibliografía

- Acero, Hugo. "Seguridad y Convivencia en Bogotá. Logros y Retos 1995- 2001", en *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, editado por Fernando Carrión. Quito: FLACSO/OPS/OMS, 2002.
- Alda, Erik., Gustavo Beliz. *¿Cuál es la salida? La agenda Inconclusa de la Seguridad Ciudadana*, Washington, BID, 2007.
- Arriagada, Irma. "Seguridad Ciudadana y violencia en América Latina", en *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, editado por Fernando Carrión. Quito: FLACSO/OPS/OMS, 2002.
- Ávila Martínez, Ariel Fernando. "Crimen Organizado, narcotráfico y Seguridad", en *Crimen Organizado y gobernanza en la región andina: Cooperar o fracasar*, editado por Catalina Niño. Quito, ILDIS, 2012.
- Barbosa, Maria do Socorro. "Aspectos político-criminales de la seguridad ciudadana en España y Brasil. reflexiones comparadas", Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, 2008
- Beliz, G. *Carácter estratégico de la ciudadanización: focalizando desde la integralidad en La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*, Washington: BID, 2007.
- Briseño-León, Roberto, Alberto Camardiel, Olga Ávila. "Violencia y Actitudes de Apoyo a la Violencia en Caracas", en *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, editado por Fernando Carrión. Quito: FLACSO/OPS/OMS, 2002
- Burgos, Jorge y Patricio Tudela, "Seguridad Ciudadana en Chile: Los Desafíos de la Participación y Modernización para la Política Pública", en *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, editado por Fernando Carrión. Quito: FLACSO/OPS/OMS, 2002.

- Buvinic, Mayra, Andrew Morrison, Michael Shifter. “La violencia en América Latina y el Caribe”, en *Seguridad Ciudadana, ¿Espejismo o realidad?*, editado por Fernando Carrión. Quito: FLACSO/OPS/OMS, 2002
- Carrión, Fernando, “De la Violencia Urbana a La Convivencia Ciudadana”, en *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, Quito: FLACSO/OPS/OMS, 2002
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “Concepto de Seguridad Ciudadana según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos” *Informe Sobre Seguridad Ciudadana Y Derechos Humanos*, 26 de mayo de 2010. <http://acero1313.blogspot.com/2010/05/el-concepto-de-seguridad-ciudadana.html>
- Cubert, Jaume. *Conflictos globales Violencias locales*, Quito, FLACSO-DMQ, 2007.
- Echeverría, Julio y Amparo Méndez–Carrión. *Violencia en la Región Andina, El Caso de Ecuador*, Quito: FLACSO, 1994
- Edwards, Adam y Gordon Hughes. “Comparando el Gobierno de la Seguridad en Europa: Un enfoque geohistórico”. *URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, no.6 (enero 2009): 25-40.
- Guerrero, Rodrigo. “Sistemas de Información en los Programas de Prevención de Violencia”, En *Agenda Inconclusa de la Seguridad Ciudadana*, New York, BID, 2007.
- L’ Interrogant, “¿Por qué la guerra? Correspondencia entre Albert Einstein y Sigmund Freud”. *L’ Interrogant* 15. Accedido 5 junio 2020, <http://revistainterrogant.org/por-que-la-guerra-correspondencia-entre-albert-einstein-y-sigmund-freud/>
- Morrison, Andrew, Mayra Buvinic y Michael Shifter. “América Violenta: Factores de riesgo, consecuencias e implicaciones para las políticas sobre la violencia social y doméstica”, en *Crimen y Violencia en América Latina*, Bogotá: Fondo de Cultura Económica., 2005
- Oviedo, Enrique. “Santiago, Violencia y Seguridad Ciudadana” en *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, editado por Fernando Carrión. Quito: FLACSO/OPS/OMS, 2002.
- Palomeque, Edison. “Diagnóstico Sobre Seguridad Ciudadana en el Ecuador”, en *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, editado por Fernando Carrión. Quito: FLACSO/OPS/OMS, 2002.
- Pavarini, Massimo. *Castigar al Enemigo, Criminalidad, Exclusión e Inseguridad*, Quito: FLACSO/DMQ, 2009.
- Rincón, Ornar y German Rey. *Los cuentos mediáticos del miedo, en Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, Quito: FLACSO-ICLEI-DMQ, 2009
- Republica del Ecuador, *Constitución de la Republica del Ecuador*. Accedido el 24 de junio de 2020, <https://www.cec-epn.edu.ec/wp-content/uploads/2016/03/Constitucion.pdf>
- Sánchez-Parga, José. *Declive de los conflictos y auge las violencias*, Quito: Centro Andino de Acción Popular, 2010.
- Selmini, Rosella. “La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo”. *URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, no.6 (enero 2009):41-57
- Sozzo, Máximo. *Prevención del Delito*, Quito: Fiscalía General del Estado, 2014.
- “Entrevista a Massimo Pavarini”, *URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, no.6 (enero 2009):135-141.
- Vanderschueren, Franz. “Juventud y violencia”, en *¿Cuál es la salida? La agenda Inconclusa de la Seguridad Ciudadana*, editado por Alda, Erik., Gustavo Beliz. Washington, BID, 2007

Christopher TEAL¹²

Abstract

This article examines how civilian governments and their militaries across the Americas must confront increased security responsibilities and analyzes consequences to maintain a healthy Civil-Military relationship balance. As elected leaders in the region weigh addressing multiple social challenges, they must pay special attention to how their actions could upend Civil-Military progress and lead to destabilization of democracy if not handled correctly, especially with a rise in populism. Instituting and institutionalizing reforms can have a positive and lasting impact for the region and cement democratic control for years to come.

Resumen

Este artículo examina cómo los gobiernos civiles y sus ejércitos en las Américas deben enfrentar el aumento de las responsabilidades de seguridad y analiza las consecuencias para mantener un equilibrio saludable entre las relaciones civiles y militares. A medida que los líderes electos en la región sopesan abordar múltiples desafíos sociales, deben prestar especial atención a cómo sus acciones podrían revertir el progreso civil-militar y conducir a la desestabilización de la democracia si no se maneja correctamente, especialmente con un aumento del populismo. Instituir e

¹ A career diplomat with the U.S. State Department, Christopher Teal is currently on a faculty assignment at the IADC. He teaches graduate classes on diplomacy, human rights, military/civilian relations, and defense/security policy. Prof. Teal previously served as the Consul General at the U.S. Consulate in Nogales, Mexico. He oversaw programs on bilateral security, economic and trade promotion and cross-border exchanges between the United States and Mexico in the Sonora-Arizona region. His prior diplomatic assignments include: Public Affairs Officer for the U.S. Embassy in Colombo, Sri Lanka; Public Affairs Officer for the U.S. Consulate General in Guadalajara, Mexico; Cultural Affairs Officer at the U.S. Embassy in Lima, Peru and consular and press officer at the U.S. Embassy in Santo Domingo, Dominican Republic. In Washington D.C. he also worked at the State Department's Foreign Press Center. He has a B.A. from the University of Arkansas and an M.A. in political science from George Washington University.

² Opinions expressed are strictly personal and do not represent the United States government, the Department of State or the Interamerican Defense College

institucionalizar reformas puede tener un impacto positivo y duradero para la región y consolidar el control democrático en los años venideros.

Keywords: civil-military relationship, democracy, security, populism, the Americas

Palabras claves: relaciones civiles-militares, democracia, seguridad, populismo, las Américas.

Introduction

It has been widely assumed that extra-constitutional military take-overs of democratic governments are a thing of the past in the Americas. It is true that in the aftermath of “Third Wave” democratization and with the end of the Cold War, the Western Hemisphere witnessed far fewer military coups. Traditional discussions about Civil-Military Relations, which historically focused on ideas of Subjective vs Objective control by civilian governments over their militaries, come under new scrutiny in the modern era. If some form of democratic governance is the expectation for the Americas, it is worth reexamining Civ-Mil issues in the current context of how militaries and broader security forces are asked to play roles that can either support or weaken democratic institutions.

Often with less of an eye on the need to ensure subordination of the military, civilian elected leaders now view Civ-Mil issues through the lens of how this relationship strengthens their own political success, rather than controlling their Praetorian Guards. But are they taking this relationship for granted at not only their own peril, but endangering governance of, by, and for the people? Moreover, in an era of rising populism, what impact will this have for the maintenance of professional expertise within state security institutions?

Observers are paying special attention to how some civilian governments use military forces as a prop for regime legitimacy (either from a public relations standpoint or to fill major gaps in public security). The ghosts of past military juntas are certainly not fully gone, however, and it is clear that the role of the military will continue to face great strains. The taskings they are called to undertake in light of continued crime and violence in the hemisphere, while striving to remain politically neutral, will be a challenge for the Civ-Mil relationship that must be addressed.

Civ-Mil Theory vs Practice

Samuel Huntington's classic theory in *The Soldier and the State* remains the starting point for much discussion of Civil-Military relations. Huntington's take on Objective Control of the military posited that by maximizing military professionalism and devolving an autonomy of function to military professionals, it would naturally ensure a subordination to civilian government. He viewed this balance as ideal in a democratic society and many governments made efforts along the lines of his thinking.

As Huntington wrote in 1957: "Nations which develop a properly balanced pattern of civil-military relations have a great advantage in the search for security. They increase their likelihood of reaching the right answers to the operating issues of military policy. Nations which fail to develop a balanced pattern of civil military relations squander their resources and run uncalculated risks."³

Scholars such as Morris Janowitz and Bengt Abrahamson rejected Huntington's professionalism model as being sufficient to assure civilian control.⁴ In fact if left unchecked, these critics argued, it posed greater risks to civilian rule. Later scholars such as Thomas Bruneau argued that focus on control rather than effectiveness and efficiency also missed the mark and left much to be desired.⁵

Historically throughout Latin America, the military played almost a "Fourth Branch" of government, "carrying out both the quasi-religious role of secular priests and the constitutional and statutory roles" to guarantee a patriotic defense of "La Patria" or the homeland.⁶ As such, notions that Huntington laid out for civilian control may not have been applicable prior to the Third Wave of Democratization in Latin America, as he envisioned for the United States or Europe.

The critics to Huntington's analysis have been plentiful, but even his theory with all of its shortcomings must incorporate new variables in the current age. Though the norm toward regime change in the Western Hemisphere no longer precariously dances

³ Samuel P. Huntington. *The Soldier and the State*. (USA: Belnap Press of Harvard University, 1957), 2.

⁴ See writing from Morris Janowitz. *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. 2nd Ed. (New York: The Free Press, 1971) and Bengt Abrahamsson. *Military Professionalization and Political Power*. (Beverly Hills: Sage Publications, Inc., 1972).

⁵ Thomas C. Bruneau and Aurel Croissant, eds. *Civil-Military Relations: Control and Effectiveness Across Regimes*. (Lynne Rienner Publishers Inc, 2019)

⁶ Brian Loveman. *For la Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America*. (Scholarly Resources, Inc., 1999), xx.

under the sword of direct military intervention, other factors have risen in consequence. Research by Professors Aníbal Pérez-Liñán and John Polga-Hecimovich note that since 1980 (roughly the period of Third Wave Democratization), military take-overs of democratic governments are far less common in the Americas. In earlier times, when political stalemates or public instability shook a government's hold on power, the military reflexively stepped in for the "national good." With a new pattern, as Polga-Hecimovich and Pérez-Liñán observe, constitutional and legal means became the norm to change a civilian government or legitimately remove governments from power.

In this new era, it has become too costly politically for militaries to be seen as using brute force as might have occurred in the past to deal with political instability. Though there are some who recall military governments with nostalgia for the order they supposedly imposed, both domestic and international pressure often shuns the efforts to have militaries overtly acting as referees, much less taking over the governance of a country.

Alternative strategies grew in popularity, particularly in the form of legislative actions against an executive. Polga-Hecimovich and Pérez-Liñán's research notes that between 1978 and 2016, there were 19 presidents who were removed by what they term as formal and legal means (including impeachment) and done without direct military intervention. Of those, eight were impeached or left office under impeachment threat, six resigned in the middle of crisis, and five interim presidents simply were unable to serve the entirety of the term of office. That is not to say that coups attempts did not happen, however. During that time they note the military only forced out three presidents with direct intervention - Guatemala, Honduras, and Venezuela.⁷

This is a positive trend, overall, as legal and constitutional means to remove governments from office are the political and cultural norm we strive for in our democratic societies. Civ-Mil conflicts have not been forever solved, however, nor should policy makers, politicians, academics, and citizens no longer have any concern about the relationship. Rather, we must examine Civ-Mil under new circumstances, recognizing that governments are increasingly calling upon their militaries to play roles that extend well beyond national defense. Even Huntington revisited his seminal theory

⁷ Aníbal Pérez-Liñán, and John Polga-Hecimovich, "Explaining military coups and impeachments in Latin America," *Journal Democratization* 24, no.5 (November, 2016), 839-858.

in his 1996 article “Reforming Civil-Military Relations,” where he noted that 1) new democracies have done better with civ-mil relations than they have with most of their other problems and 2) civ-mil relations are in better shape in new democracies than in the authoritarian regimes that they replaced.⁸

While it may be that Civ-Mil relations were no longer a predominant factor for many countries once Third Wave democracies consolidated their hold, the fact that new democracies did not fully confront some of their other problems left the Civ-Mil balance unsteady. Leaving many social issues unaddressed, it often became easier for civilian leaders to ask the military to take on those problems, filling a gap within societies and giving militaries a “useful” role to continue to play. This is a particular concern with the rise of populist civilian governments who are tempted to rely on their militaries in expanded ways rather than push for difficult reform.

Why Public Opinion Matters

Public sentiment is a core means to measure how citizens think about particular policies or politicians and central to accountability in democratic governance. Tracking public opinion can be tricky across countries and data make it difficult to compare around the hemisphere. In most large surveys over the recent years, however, public confidence in the military as an institution consistently ranks quite high in the Western Hemisphere. This often stands in stark contrast to how people view their elected officials.

In the United States, for example, the 2018 Pew results show that while few Americans had confidence in their civilian elected officials (only 3% saying a “great deal” and 22% saying “fair amount”), the perception of military leaders was far greater. The Pew survey found that 80% in the United States had a “great deal” or “fair amount” of confidence when it came to the military. It’s no wonder that political leaders in the U.S. seek to tie themselves closely with the armed forces given this huge disparity.⁹

⁸ Samuel P. Huntington “Reforming Civil-Military Relations,” in *Civil-Military Relations and Democracy*, ed Larry Diamond and Marc F. Plattner (USA:The Johns Hopkins University Press, 1996),3-11

⁹ Pew Research Center. “Democracy and government, the U.S. political system, elected officials and governmental institutions”, accessed June 11, 2020, www.people-press.org/2018/04/26/1-democracy-and-government-the-u-s-political-system-elected-officials-and-governmental-institutions/

Similar results came out in other polls in Latin American countries and Latinobarometro's 2018 surveys are a good indication. When looking at their summary results, which draws from 18 different nations of the region, the historically Catholic countries rank the Church with the "greatest confidence" or "somewhat confident" at 63%. Coming in second were the armed forces, which hold 44% support. Notably, at the bottom of the list are "the government" at 22%, "congress" at 21%, and finally "political parties" with just 13% of public confidence.¹⁰

This is particularly an issue as accusations of corruption have become endemic in the region, as political corruption undermines public confidence in democracy. Currently 18 former presidents and vice presidents have been involved in corruption scandals, convicted, accused, or prosecuted – including in Guatemala, El Salvador, Honduras, Panama, Ecuador, Peru, Brazil, Argentina, and Uruguay.¹¹

Clearly with such a high degree of malfeasance at the highest ranks of a political system, faith in democracy is shaken, particularly if the judiciary is weak and accountability unlikely. Hence, it would come as no surprise given public frustration in governing institutions that many political leaders would turn toward patriotic appeals by surrounding themselves with the military establishment.

These efforts are a doubled-edged sword, however, as we see new signs of strain with social unrest rocking the hemisphere. Massive public protests in Ecuador, Chile, Bolivia, and Colombia in 2019 tested our democratic institutions. While each country had diverse reasons for these protests, one item became clear in that both the police and the military had to take extraordinary actions against their own citizens. Throughout these crises, Presidents surrounded themselves with their military leaders to send clear public messages that were manifold and unmistakable.

The first and most obvious message was a sense of government unity, of working together to achieve a resolution and that government officials under arms were collaborating with an elected president under pressure. This is positive and speaks well of the intentions of a government to handle a crisis.

¹⁰ "Informe Latinobarómetro 2018" *Latinobarometro*, p 47, accessed June 11, 2020. www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf

¹¹ Marta Lagos, "El fin de la tercera ola de democracias." *Latinobarometro*, accessed June 11, 2020 www.latinobarometro.org/latdocs/Annus_Horribilis.pdf

Another message is rooted in the history of “caudillos” or strong men of the region, suggesting it is only with the generals’ backing that the government has full control and is legitimate. This message is more subtle and more dangerous; it implies a use of force and that only because of military support does the government remain in power. Using the military in this way as a PR prop further politicizes the institution and erodes faith in democracy. Scholar Kori Schake warned of “using the military as a cudgel against political decisions we don’t like. And that’s bad for the legitimacy of our military and its relationship to the broader society.”¹²

However, these images also led to another conclusion for the public, more ominous than the first two. This message was that order must be restored, sometimes at whatever the cost. Many citizens from countries with recent memories of military governments will find this particularly disturbing. The message of “order-or-else” represses not only freedom of expression, but also more broadly on human rights.

For some, it evoked rumors of armed forces ‘propping up’ figureheads and a supposed reality that civilian leaders were not decision makers. All notions of “objective” control evaporates with these conspiracies and public confidence further erodes. Militaries have an impossibly fine line to walk, being required to follow the legal and constitutional orders of civilian governments, but not becoming the political cudgel that weakened politicians need to gain popular support. Both civilian governments and security forces tasked to implement public order have to face these fears and seek to defend their citizens’ rights, even as they work to end domestic unrest when it arises.

Military leaders can play a constructive role in support of enhancing positive civilian control. As Risa Brooks wrote in her most recent analysis on military partisanship, “officers need to be politically aware, so that they can parse negative and partisan behaviors that are contrary to civilian control from those that are essential to achieving strategic success and ensuring a healthy civil-military relationship.”¹³ Brooks argues that military leaders also need to be willing to take action to remain out of

¹² Kori Shake, Interview with Deep State Radio, Deep State Radio Network, podcast audio, January 6, 2020.

¹³ Risa Brooks, “Paradoxes of Professionalism: Rethinking Civil-Military Relations in the United States.” *International Security* 44, no. 4 (Spring 2020): 7-44.

politics and “to get rid of the idea that being apolitical always means doing nothing.”¹⁴ But in the context of the Americas and rising populism, some fear going beyond “doing nothing” becomes a slippery slope.

The Case of Bolivia

One of the more intriguing examples of these fractures came last year in Bolivia. The controversy of former Bolivian President Evo Morales seeking an unprecedented fourth term laid the seeds for widespread social unrest. This grew when it became clear that the October 20, 2019 election results had been manipulated to favor Morales being declared as the first round winner.

Violent protests erupted and a political impasse ensued. The Organization of American States played an important role in arbitrating this standoff and sent a technical team to determine the problems with the voting system. Their November 10 report found that “based on the overwhelming evidence” there had been a “series of malicious operations aimed at altering the will expressed at the polls.”¹⁵ Simply put – fraud.

At first, President Morales refused to back down, calling for new elections but rebuffed calls to acknowledge defeat. Security forces increasingly began to disobey commands to quell Bolivian protests, initially with police forces and then with military refusing orders as the chaos grew. It was in this atmosphere that the head of the Bolivian Armed Forces, General Williams Kaliman, went before the media and stated that in light of the conflict, “we suggest that the President resign his presidential term of office”¹⁶

With this blow, Morales resigned and fled to Mexico. While Morales no longer had much legitimacy to govern (for many that went as far back as the 2016 referendum he’d lost to seek another presidential term), the fact was that he did not actually leave power until the pronouncement by the military. While most in the international

¹⁴ Risa Brooks, Interview with Thank You for Your Service, University of Chicago Public Policy, podcast audio, March 9, 2020.

¹⁵ Organization of American States, “Statement of the Group of Auditors Electoral Process in Bolivia” *Organization of American States Press Release*, November 10, 2019, accessed June 11, 2020, www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-099/19

¹⁶ Daniel Ramos, and Monica Machicao, “Bolivia's Morales resigns after weeks of protests over disputed election.” *Reuters*, November 10, 2019, accessed June 11, 2020, news.trust.org/item/20191110205854-19bh3

community did not call this a coup, it clearly brought the military directly into the fray of the grey zone in politics and resulted in a change of government.

Advocates of democracy point out that Morales was illegally and fraudulently seeking to remain in power. Bolivians and the international community were horrified to see spiraling violence and feared that efforts to crack down further would lead to a wider conflict. Many supporters of both the rule of law as well as peaceful resolution of conflict thus hailed the action of the military in this case.

In fact, there was a constitutional process to have a civilian line of succession. The interim Bolivian civilian government also immediately called for new elections. Unlike in previous days when military forces may have gone into the presidential palace to take control, they simply held a news conference. The power of their “suggestion” was clear, however – Morales had not maintained a civil-military balance through his corrupt actions and they had an obligation to step in “por la patria.” With weak and corrupted institutional processes, impossible fissures arose. As the case of Bolivia demonstrates, when there is increasing military dissatisfaction in civilian leaders, (particularly with populists) and include a clash of ideology, or a perception of failing public morals, or political corruption, the imbalance only grows and civilian control may pay the price.

Security Sector Reform Revisited

These challenges will continue to plague governments throughout our region. In light of recent spasms of politicians charged with corruption (for both financial and political benefit), it will increasingly draw the security sector (especially the military) into the personal and partisan fights from which they should be shielded. Rather than squandering resources and running uncalculated risks, as Huntington warned, this growing disequilibrium has to be analyzed to revitalize the Civ-Mil relationship, particularly in the absence of effective non-military public security in many countries.

Aside from minimizing their public profile with politicians (an unlikely occurrence at any rate), what are other ways to reinforce public institutions that support national security and foreign policies, while maintaining military effectiveness?

There can be a number of means to support greater harmony, and as Thomas-Durell Young points out in his research, it requires “political institutions that are capable of formulating a rational foreign policy and maintaining a military

establishment adequate to support state policies.”¹⁷ In the Americas, this requires a reinforced civilian security sector.

Broad Security Sector Reform (SSR) can and should be an area for countries to explore. SSR must take a whole-of-government approach and any bilateral or multilateral support must encourage that. As we have seen, inadequate institutions (weak police forces or ineffective judiciaries) compound problems that militaries cannot be asked to solve. It requires political will to tackle vested interests and transparency to provide accountability for these institutions.

The problem remains when there still is so much political corruption that reform is merely a talking point. That is why international support can be vital for many of these efforts. Not only do foreign or international partners offer some political cover toward reformers, they allow an injection of expertise from around the globe in order to encourage local solutions.

The most pressing area is in public security. Increasingly, as criminal and narcotics organizations gained greater control in the region, the level of violence brought many communities to the breaking point. Rather than immediately address civilian police reform and make difficult political decisions, it became easier for some governments to simply “send in the Army.” Thus, it is common to see military patrols in countries ranging from Mexico to Brazil, through Central America and the Caribbean, which are all relying increasingly on soldiers for local security issues rather than on their police forces.

In the short term, these decisions by civilian leaders attempted to deal with critical problems – citizen insecurity and political instability that resulted from cartel and gang violence. Local police forces were often understaffed, corrupted themselves, and simply overwhelmed by the firepower and ferocity of these criminal groups, which were often transnational and with billions of dollars at their disposal.

Security Sector Reform, rather than being a holistic and integrated effort to attack this problem, became a band-aid of sending in military forces, often untrained in civilian policing and law enforcement, and as a blunt instrument to staunch the violence.

¹⁷ Thomas-Durell Young. “Military Professionalism is a Democracy” in *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations*, eds. Thomas Bruneau and Scott Tollefson (Texas: University of Texas Press, 2008), 23

The basic rules of engagement for police forces (which minimizes the use of force and is geared toward investigating and bringing evidence in a judicial process) and those traditionally of the military (which emphasizes maximizing use of force to take out a target or an enemy) come into conflict in the midst of our population centers. It quickly became clear that limitations in civilian judicial processes would arise because of this. In addition, real human rights concerns grew in communities where military forces used rules of engagement that many questioned in purely civilian environments.

Political leaders also downplayed the lack of legal and constitutional frameworks and protections for their military forces. This left individual soldiers vulnerable, through no fault of their own necessarily, to be asked to do the impossible. Soldiers risked their lives and those of their families, and became possible victims of legal procedures for their actions.

Given this new normal, Civ-Mil relations must now incorporate broader SSR. These reforms must comprehensively look across the “security community” rather than mostly at the military. Therein lies a challenge because there is no common agreement on what constitutes this community. Is it just police? What about intelligence and justice agencies? Some would incorporate social sectors. So its difficulty in definition also makes it unclear what challenges must be faced and develop policies to confront them.

At a minimum, SSR should include police and judicial reforms that address weaknesses in rule of law. In order to have a real impact, however, it must go a step further and include political reforms. Because corruption is at the heart of many of these issues, government officials must be held accountable for their illegal actions, whether they are bureaucrats or politicians.

Civil service reform for many countries of the hemisphere is a first start. Rather than relying on “gente de confianza” or political appointees that often make up a large portion of civilian bureaucracies in the Americas and often do not last beyond one single government, a wider professional and trained class of public servants must be broadened through the security sector.

As Pakastani military author, Lieutenant Commander Muhammad Maooz Akrama wrote in the context of his country, but applies equally in the Americas: “In many instances, governments in developing countries have overrelied on military operations and undermined the importance of police in the megacities.” He points to the New York Police Department, which in the wake of the Sept 11 attacks, “made

revolutionary changes in training, capability, interagency coordination, foreign partnership, intelligence gathering, and field operations.”¹⁸ These reforms brought in new civilian civil servants and increased the capacity of the force.

On the military side, it is clear that there are limited career pathways for many defense sector civilians in countries of the hemisphere. Many military leaders have bemoaned the lack of knowledgeable civilian counterparts within their agencies. Limits on professional education is one factor. In fact, researcher Adam Scharpf notes the virtues of such education, which may “reduce the long-term incentives of soldiers to meddle in civilian affairs if it couples military professionalism with the virtues of civilian oversight and inculcates officers with democratic norms.”¹⁹

Overcoming guarded jealousies by uniformed military officers can only be done with civilians who are also educated, trained, and shown to be nonpartisan. This also adds value to the effectiveness of military operations. In the end, a civil service reform that broadens civilian expertise in the military and security bureaucracies will strengthen these institutions and help Civ-Mil relations support democracy.

Mexican Case Studies

One SSR area to examine might include certain aspects from a model such as the *Merida Initiative*. This multi-year program of bilateral security cooperation between the United States and Mexico centered on the battle against narcotics cartels. Initially it heavily involved both military training and equipment. But looking beyond those mixed results, we find that the *Merida Initiative* eventually went into other areas of SSR that the Mexican government was also reforming at the time.²⁰ Though not fully planned as such, these reforms can have positive effects for Civ-Mil relations.

Mexico began judicial reform in 2008, first at the federal level and then at the state level, seeking to modernize its criminal justice system. Moving away from the inquisitorial system toward an accusatorial one (with oral trials, alternative dispute

¹⁸ Muhammad Maoz Akrama. “An Illusion of Control.” In *Complex Terrain: Megacities and the Changing Character of Urban Combat*, eds. Benjamin M. Jensen, Henrik Breitenbauch, Brandon Valeriano (Virginia: Marine Corps University Press, 2019), 37.

¹⁹ Adam Scharpf, “Dangerous Alliances: Populists and the Military.” *GIGA Focus*, no.1 (February 2020): 8.

²⁰ Justice in Mexico, “U.S. Anti-Drug Policy Transitions away from Military Funding, toward Justice Reform.” September 19, 2012, accessed June 11, 2020, <https://justiceinmexico.org/u-s-anti-drug-policy-transitions-away-from-military-funding-toward-justice-reform/>

resolutions, and modernizing infrastructure) it has undertaken a generational shift in the way they try criminal cases. *Merida Initiative* funding aided multiple aspects of this change, from courtroom infrastructure to judicial education and training. It is still a work in progress, but everyone agrees that without a functioning judiciary, impunity, violence, and insecurity will increase and the role of the military will as well.²¹

Prison reform is another area where *Merida* was leveraged. Many Mexican prisons had the deserved reputation for insecurity and corruption (look only at Joaquin “El Chapo” Guzman’s two escapes from federal prisons before his extradition to the United States). But working with Mexican authorities to meet the requirements of the American Correctional Association (ACA) contributed to important changes in the prison system. Meeting ACA standards and holding accreditation does not guarantee that prison reform is ensured. But it does set benchmarks that allow for safer conditions (less prone to violence and control by gangs) and addresses one of the major roots where cartel manipulation has created a vicious cycle for recruitment, extortion, and plots for future criminal activity. These are areas that if left unchecked, the military will again be called into action to meet an urgent security need.²²

With the election of Mexican President Andres Manuel Lopez Obrador in 2018, among the most important changes instituted have been the reorganization of the Secretariat of Citizen Security and Protection and the creation of a National Guard. This civilian-military hybrid is an attempt to deal with the rising levels of violence in the country, but many commenters have been left wondering what its real impact will be.

Some critics of this new security institution call it simply a “rebranding” - as 80% of the National Guard’s make-up come from either the Mexican Army or Navy on temporary assignments. Its leader is an Army general and the reality of its work is more military or border security in nature rather than traditional law enforcement.

Thus instead of making hard decisions to reform and create a truly civilian public security force, Mexico has left unaddressed comprehensive civilian oversight and

²¹ More information can be found at: USAID, “Mexico Rule of Law”, January 2019, accessed June 11, 2020, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/DO2FactSheet_Jan2019_0.pdf

²² Further information on the Merida Initiative cooperation can be found at: US Embassy & Consulates in Mexico, “The Merida initiative”, accessed June 11, 2020, https://mx.usembassy.gov/our-relationship/policy-history/the-merida-initiative/?_ga=2.193337966.219885088.1579270019-1170532436.1579270019

not yet established a long term plan for sustainability.²³ Most problematic, according to Maureen Meyer of WOLA, this heavy dependence on the military for the National Guard “comes at the expense of strengthening state and local police” throughout Mexico. This is where the real criminal problems remain and where the military have yet been unable to reduce the level of violence in spite of their being called into a public security role for over a decade.²⁴

Meanwhile, the Mexican military is drawn into large battles against the cartels. The massive confrontation between the military and the son of Chapo Guzman in October 2019 ended up with the Mexican government simply releasing the criminal, rather than face a further escalation of violence.²⁵ In spite of the broader concern about the new security strategy, when it comes to measuring control of the armed forces, the incident “proved that the chain of command remains intact and that the military will obey the legitimately elected civilian powers.”²⁶ However, it did not speak well to the effectiveness of the government’s policy, particularly when it comes to providing basic rule of law and security of its citizens.

Even as *Merida* cooperation transitions with further Mexican reforms, the issue will be whether Mexico builds on some of the previous initial successes of SSR that it undertook, or change course entirely given new political demands. While it is clear that there is subordination of the military and civilian control in the Mexican case, if the strains of cartel violence continue and the only countervailing forces are the National Guard, and not truly civilian, fissures could begin to appear.

The Civilian Control/Effectiveness Nexus

Scholar Thomas Bruneau is among the leading writers on this issue of looking beyond control, focusing more on effectiveness and efficiency. He argues that the

²³ Alejandro Hope. “Taking stock of Mexico’s security landscape one year on”, (Panel Discussion at the 8th Annual U.S. Mexico Security Conference, The Woodrow Wilson Center, Washington D.C., January 15, 2020)

²⁴ Maureen Meyers. “Taking stock of Mexico’s security landscape one year on”, (Panel Discussion at the 8th Annual U.S. Mexico Security Conference, The Woodrow Wilson Center, Washington D.C., January 15, 2020)

²⁵ Ioan Grillo, “How the Sinaloa Cartel Bested the Mexican Army.” *Time* (October 18, 2019), accessed June 11, 2020, <https://time.com/5705358/sinaloa-cartel-mexico-culiacan/>

²⁶ Iñigo Guevara Moyano, “Mexico’s National Guard: When Police are Not Enough.” *The Wilson Center Mexico Institute*, (January 2020): 4, accessed June 11, 2020, <https://www.wilsoncenter.org/publication/mexicos-national-guard-when-police-are-not-enough>

measure of the armed forces' ability to "achieve the roles and missions" that civilians assign them and examine how they are organized to succeed are more appropriate variables to consider.²⁷ As he defines effectiveness, it must be measured by the "capability of the military organization to attain a goal; that is, the ability of the military to achieve the politically desired outcomes of its military missions."²⁸

Bruneau notes that armed forces must understand their roles/missions and have some ability to translate civilian orders into the goals of their political leaders. This can imply a level of autonomy that Huntington advocated in his Objective Control model. But to be "effective" by Bruneau's definition, it frankly matters less if there is Objective or Subjective control.

In fact, the examination of effectiveness can easily be utilized to measure across the Security Sector as a whole. He points out that there are multiple actors ultimately responsible for security, confronting both domestic and international challenges simultaneously. "This combination of activities and the resulting mixing of armed forces, police, and intelligence agencies are the issues that democratically elected (and autocratically self-selected) policymakers must deal with to meet domestic and, increasingly, global expectations and standards."²⁹

When it comes to oversight in an accountable governance context, the key is how to maximize this civilian control/effectiveness nexus in ways that promote democratic ends across the security sector. This points to legal and constitutional changes that may be required for many countries that simultaneously limit military roles in public security (with exceptions such as civil unrest, pandemics, and natural disasters), while making real investments in police/judicial initiatives that last beyond one government term of office.

It must also involve the legislature in a more active oversight role, not simply making the laws, but as a watchdog for how the executive implements those changes. Legislatures can help democratize the process by ensuring that budgets have

²⁷ Thomas C. Bruneau, and Aurel Croissant, eds. *Civil-Military Relations: Control and Effectiveness Across Regimes*. (Lynne Rienner Publishers Inc, 2019), 1-2.

²⁸ Thomas C. Bruneau, 3.

²⁹ Thomas C. Bruneau, 5.

transparency and civilian goals are met. As Bruneau notes, this type of control “can improve effectiveness in military, intelligence, and police forces.”³⁰

Ensuring desired legislative branch oversight comes in many forms. Going beyond the separation of powers in the presidential system so common throughout the hemisphere, a legislature is a check on not just a president, but as a means of civilian control. Control over budgets is the most obvious mechanism, but also the ability to audit and hold leaders accountable if they discover any wrongdoing.

Implementation of policy is another area. Much of the security sector normally falls under the presidency and while that branch of government executes policy, the legislature ensures that it functions as it supposed to function. Importantly in some countries, the legislature has the ability to vote in favor or against an act of war. This is the ultimate means to verify civilian control, if governments beyond the executive leader have the ability to weigh in when voting on issues of war and peace.

Popular support for governmental institutions is crucial because they must reflect the will of the people and also serve the people. They have to be credible, transparent, and accountable. That begins with a legal and constitutional framework passed by a legislature. Especially when it comes to bringing in the armed forces into issues of public security, legal and constitutional changes may be required in many nations.

Ideally before putting the army into the streets to patrol or for other roles, careful consideration has already been taken that lays out under what circumstances and what rules of engagement can be employed. This serves to protect soldiers from legal repercussions for their work in the line of duty, and better protects the human rights of the citizens. These are considerations that legislatures must examine and consider under a healthy Civ-Mil relationship.

Having professional and political legislative staff members with experience and knowledge on military and security issues is also paramount for successful civilian oversight. Without staffers having the requisite background guiding congressional committees or members of parliaments, political leaders will be unable to make informed decisions. This can lead to disastrous outcomes, or enable the military to resist civilian oversight, running counter to democracy. Civilians must have a

³⁰ Thomas C. Bruneau, 11

sophisticated understanding of military capabilities and military limitations in order to ensure the proper Civ-Mil balance.

Internationalizing to aid the civilian control/effectiveness nexus

In many cases, it may help to internationalize processes to assist countries make these political reforms. As Peter Feaver points out in his *Civil Military Problematique*: “the military institution is not a political tool of first resort.”³¹ Feaver advocates a more “assertive control” that “contemplates simultaneous existence of civilian meddling and military professionalism.”³²

As such, a focus on international diplomatic mechanisms could be encouraged and expanded. Multilateral fora such as the OAS already encourage democratic accountability in support of free and fair elections. This support for democracy is a *sine qua non* for civilian oversight. As the world witnessed in the recent dispute in Bolivia, civilian OAS involvement ensured that even with military statements regarding a political leader, a civilian process could be followed to bring forth new elections and maintain civilian control of government.

With law enforcement, closer international cooperation also strengthens the domestic civilian components of security forces. While most aspects of police work are inherently local, given that criminal organizations are also transnational, global cooperation is required. Asset forfeiture, for example, helps track and return stolen and illicit resources across borders. The OAS can play a greater role in this area to ensure more transparency and give confidence that criminal actors will have to pay the consequences. While this may seem a stretch on the Civ-Mil balance, widespread money laundering both finances cartel activities (one of the main threats militaries must confront) and in the case of stolen government resources, means that less public money is available for the non-military security forces to conduct their missions. International mechanisms under the OAS, including the Meeting of Ministers of Public Security (MISPA), provide an ideal forum to advance such changes. Closer coordination with a similar Ministerial for Justice Ministers (RIMJA) is needed to make further progress.

³¹ Peter Feaver, “The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control.” *Armed Forces and Society* 23, no 2 (Winter 1996): 152.

³² Peter Feaver, 163

International experience can also assist as countries analyze their own laws and constitutional protections to ensure that best practices from around the hemisphere are taken into consideration when determining amendments. Whether under the auspicious of the OAS or on a bilateral basis, security sector and constitutional reforms must be adopted only in ways that are politically acceptable to the governments themselves. Respecting and recognizing the national sovereignty as the priority for any institutional changes, outside assistance can supplement a national whole-of-government approach, looking beyond simply one institutional body and international expertise and international funding can go a long way to ensure successful change.

While coordination between civilian and defense forces is essential to tackle multinational problems, there are frequently gaps of understanding between the two sides. Opening international education is one way to fill that gap. By encouraging more civilian government officials to study alongside military counterparts, it helps create greater understanding on international issues and enhances the use of diplomacy to resolve problems. This can be done by increasing slots for civilians at military institutions of higher education, but also through foreign exchange programs and sending military officers to study in diplomatic institutes.

David Pion-Berlin discussed this basic premise when he wrote that “if civilian control is to endure, it must be institutionalized.”³³ He is an advocate a stronger interaction between political and civilian officials and military leaders. Allowing mechanisms to exchange knowledge and develop credible career paths are vital aspects of this, and it is an area where schools such as the Interamerican Defense College play an important role.

Conclusion

These examples are but a few options for policy makers and advocates of good government. Given the rise of populism around the globe, additional steps gain urgency as the need to promote democracy is under greater pressure. Though only a few countries of the Western Hemisphere remain mired in dictatorship, the vast majority

³³ David Pion-Berlin, “Latin American Civil Military Relations: What Progress Has Been Made?” in *Debating Civil-Military Relations in Latin America*, eds. David Mares and Rafael Martinez, (Sussex Academic Press, 2014), 74.

have matured politically and institutionalized their work building representative, civilian governments. The growth of populism can undo this work of the last decades, however, and further institutionalized reforms should be considered to protect democratic systems.

The urgency grows as people in this hemisphere struggle under real threats to public security. Citizens in the Americas live in the most unsafe parts of the world. Figures show that of the 50 most dangerous cities around the globe, 47 are in the Americas.³⁴ High homicide rates, drug cartel violence, corruption, judicial weakness, and impunity exacerbate this situation. The military is simply not equipped to handle these complex social issues, and populists can offer simple, but unrealistic solutions.

Of greater concern, the tendency for populists to downplay the experience of subject matter experts will further erode democratic institutions. Dr. Julio Frenk, president of the University of Miami, noted the dangers of populism spread because of the emphasis on ideology over knowledge and authority: “Another attribute of populism is that you replace people who are competent with people who are loyal to the charismatic leader. That typically means that you lose a lot of the experts.” This is the risk with experts across the security sector, including defense, law enforcement, intelligence, diplomacy and related policy areas.³⁵

As security problems grow, it leads to a decrease in the faith of democracy, which is seeing its support decline across the hemisphere. According to 2018 Pew global survey research, which included seven countries of the Americas, it found that “one-in-five or fewer are committed to representative democracy in Latin America (median of 19%).” Most alarmingly, when asked: “Would a system in which the military rules the country be a good or bad way of governing this country?” an average of 31% in Latin American countries sampled answered it would be good.³⁶

To build public confidence and in an effort to stem a bloody tide of violence, governments will continue to call in the armed forces to play a greater role to defend its

³⁴ Seguridad, Justicia, y Paz. “Metodología del ranking (2018) de las 50 ciudades más violentas del mundo.” (Ciudad de Mexico: Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C, 2019), accessed June 11, 2020 <http://seguridadjusticiaypaz.org.mx/files/Metodologia.pdf>

³⁵ Julio Frenk, Latin America in Focus, Americas Society Council of the Americas, podcast audio, March 16, 2020.

³⁶ Pew Research Center, “Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy”, October, 2017, accessed June 11, 2020, http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/2/2017/10/17102729/Pew-Research-Center_Democracy-Report_2017.10.16.pdf

citizens. Pitting the military against civilians and citizens of their own country is not sustainable, however. At best, it is a short-term effort to deal with a crisis that needs long-term action and reform to address underlying vulnerabilities and causes. At worst, it will lead to institutional decay, loss of confidence in the military and a loss of confidence by the military in their elected leaders, and simply be exploited by populists to undermine democracy.

According to Peter Hakim, president emeritus of the Inter-American Dialogue: “It appears that democratic institutions, public and private, are losing legitimacy and public support, and are increasingly viewed as lacking the competence to govern. It is impossible to disregard the prospect that popular demands for change could become louder and more radical, and lead to even more expansive military intrusions.”³⁷

Our hemisphere must develop evolving concepts of civilian-military relations as armed forces will continually be drawn not only into law enforcement, but also continue fighting terrorism, international peacekeeping, support during natural disasters, development, and even diplomacy. If these parameters are the new normal for the role of the modern military, we must think of the requirements for their effective completion of these missions and what institutions or reforms must be developed to maintain civilian control. Institutional requirements must take on a whole-of-government approach across the security sector, with a greater emphasis on the civilian side and civilian capacity.

Whether the focus is on federal or local forces, police must receive urgent attention, in light of both the level of violence from crime and terrorism, as well as increasing popular protests. Some countries are experimenting with hybrid forms, such as the new National Guard in Mexico, but reforms must be done in ways that are sustainable and credible, all while protecting human rights and the freedom of assembly and speech. The broader judiciary must also examine ways to ensure that justice is delivered. Impunity and corruption must be addressed to deliver a sense of confidence in the judicial system and it must be buttressed to handle the rising level of criminality.

³⁷ Peter Hakim, “Are Latin America’s Militaries Taking on Too Much Power?” *Latin American Advisor*, (January 23, 2020), accessed June 11, 2020, <https://www.thedialogue.org/analysis/are-latin-americas-militaries-taking-on-too-much-power/>

Additional areas that fall under SSR might include civil service reform, the expansion of professional education and development of bureaucratic career paths that are attractive enough to recruit the best candidates within the region.

Examining models of an interagency gatekeeper or referee should also include civilian leadership. In several countries, a National Security Council serves as this model. Clearly formulating and coordinating national security strategies must look across the government, but a civilian National Security Council should also examine how SSR develop civilian institutions and measures of reform.

However, it requires real political desire within countries to make these changes durable. It is clear that the current tendency of populism puts pressure on the institutions and mechanisms that impede a healthy civilian control of the military. Given the weak institutions, mass popular protests, and rampant corruption throughout the region, it is not clear that the political capital, nor political desire really exists.

Curbing the politicization of the military, as researcher Adam Scharpf writes, involves many aspects, including adequate military budgets, contextualized professional military training, a greater focus on human rights, and a vigilant international community.³⁸ Bilateral and multilateral support are even more necessary in these cases. The World Bank, Inter-American Development Bank, Organization of American States and United Nations have all worked on capacity building in many of these areas, and bilateral programs (such as aspects of the *Merida Initiative*) provide guidance on how these reforms could move ahead. That assistance must be have measurable standards and be transparent and include a focus on civilian control.

Until there is greater transparency and accountability at the political level, SSR and Civ-Mil relations in general will continue to stagger under an unsustainable weight that could lead to an undoing of the progress over the previous three decades. In effect, as Richard Kohn wrote, “tasking the military with everyday law enforcement, as opposed to maintaining order as a last resort, pits the military against the people, with a loss of trust and confidence, eventual alienation on both sides, and a diminishing of civilian control.”³⁹

³⁸ Adam Scharpf, “Dangerous Alliances: Populists and the Military.” *GIGA Focus*, no.1 (February 2020): 8-9.

³⁹ Richard H. Khon “How Democracies Control the Military.” *Journal of Democracy* 8, no.4 (October 1997): 145.

The international community must provide support toward political and institutional reforms across each of our countries in the Americas. In doing so it will leave a lasting impact for generations to come, and a net positive for Civil-Military relations. At the end of the day, it may be the only way to preserve our democracies.

Bibliography

- Abrahamsson, Bengt. *Military Professionalization and Political Power*. Beverly Hills: Sage Publications, 1972.
- Brooks, Risa. "Interview with Thank You for Your Service". *University of Chicago Public Policy*. March 9, 2020. Podcast audio.
- Brooks, Risa. "Paradoxes of Professionalism: Rethinking Civil-Military Relations in the United States." *International Security* 44, no. 4 (Spring 2020): 7-44.
- Bruneau, Thomas C., and Aurel Croissant. Eds. *Civil-Military Relations: Control and Effectiveness Across Regimes*. Lynne Rienner Publishers Inc, 2019: 1-2.
- Feaver, Peter. "The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control." *Armed Forces and Society* 23, no 2 (Winter 1996): 152.
- Frenk, Julio. "Latin America in Focus, Americas Society Council of the Americas". March 16, 2020. Podcast audio.
- Grillo, Ioan. "How the Sinaloa Cartel Bested the Mexican Army." *Time* (October 18, 2019). <https://time.com/5705358/sinaloa-cartel-mexico-culiacan/>
- Guevara Moyano, Iñigo. "Mexico's National Guard: When Police are Not Enough." *The Wilson Center Mexico Institute*, (January 2020): 4, <https://www.wilsoncenter.org/publication/mexicos-national-guard-when-police-are-not-enough>
- Hakim, Peter. "Are Latin America's Militaries Taking on Too Much Power?" *Latin American Advisor* (January 23, 2020). <https://www.thedialogue.org/analysis/are-latin-americas-militaries-taking-on-too-much-power/>
- Hope, Alejandro. "Taking stock of Mexico's security landscape one year on". Paper presented at the 8th Annual U.S. Mexico Security Conference. The Woodrow Wilson Center, Washington D.C., January 15, 2020
- Huntington, Samuel P. "Reforming Civil-Military Relations," in *Civil-Military Relations and Democracy*, Edited by Larry Diamond and Marc F. Plattner. USA: The Johns Hopkins University Press, 1996.
- Huntington, Samuel P. *The Soldier and the State*. USA: Belnap Press of Harvard University, 1957.
- "Informe Latinobarómetro 2018" *Latinobarometro*. Accessed June 11, 2020. www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf
- Janowitz, Morris. *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. 2nd ed. New York: The Free Press, 1971.
- Justice in Mexico, "U.S. Anti-Drug Policy Transitions away from Military Funding, toward Justice Reform." September 19, 2012, <https://justiceinmexico.org/u-s-anti-drug-policy-transitions-away-from-military-funding-toward-justice-reform/>
- Khon, Richard H. "How Democracies Control the Military." *Journal of Democracy* 8, no.4 (October 1997): 145.
- Lagos, Marta. "El fin de la tercera ola de democracias." *Latinobarometro*. Accessed June 11, 2020 www.latinobarometro.org/latdocs/Annus_Horribilis.pdf
- Loveman, Brian. *For la Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America*. Scholarly Resources, 1999.

- Maoz Akrama, Muhammad. "An Illusion of Control." In *Complex Terrain: Megacities and the Changing Character of Urban Combat*. Edited by Jensen, Benjamin M., Breitenbach, Henrik, Valeriano, Brandon. Virginia: Marine Corps University Press, 2019: 37.
- Meyers, Maureen. "Taking stock of Mexico's security landscape one year on". Paper presented at the 8th Annual U.S. Mexico Security Conference. The Woodrow Wilson Center, Washington D.C., January 15, 2020.
- Organization of American States. "Statement of the Group of Auditors Electoral Process in Bolivia". *Organization of American States Press Release*, November 10, 2019, www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-099/19
- Pérez-Liñán, Aníbal. and John Polga-Hecimovich. "Explaining military coups and impeachments in Latin America," *Journal Democratization* 24, no.5 (November, 2016): 839-858.
- Pew Research Center. "Democracy and government, the U.S. political system, elected officials and governmental institutions". Accessed June 11, 2020, www.people-press.org/2018/04/26/1-democracy-and-government-the-u-s-political-system-elected-officials-and-governmental-institutions/
- Pew Research Center. "Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy". October, 2017, http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/2/2017/10/17102729/Pew-Research-Center_Democracy-Report_2017.10.16.pdf
- Pion-Berlin, Davis. "Latin American Civil Military Relations: What Progress Has Been Made?" in *Debating Civil-Military Relations in Latin America*. Edited by Mares, David and Rafael Martinez. Sussex Academic Press, 2014: 74.
- Ramos, Daniel, and Monica Machicao. "Bolivia's Morales resigns after weeks of protests over disputed election." *Reuters*, November 10, 2019, news.trust.org/item/20191110205854-19bh3
- Scharpf, Adam. "Dangerous Alliances: Populists and the Military." *GIGA Focus*, no.1 (February 2020): 8-9.
- Seguridad, Justicia, y Paz. "Metodología del ranking (2018) de las 50 ciudades más violentas del mundo." Ciudad de Mexico: Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C, 2019. Accessed June 11, 2020 <http://seguridadjusticiaypaz.org.mx/files/Metodologia.pdf>
- Shake, Kori. "Interview with Deep State Radio". *Deep State Radio Network*. January 6, 2020. Podcast audio.
- Thomas-Durell, Young. "Military Professionalism is a Democracy" in *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations*. Edited by Bruneau, Thomas and Tollefson, Scott. Texas: University of Texas Press, 2008: 23
- US Embassy & Consulates in Mexico. "The Merida initiative". Accessed June 11, 2020, https://mx.usembassy.gov/our-relationship/policy-history/the-merida-initiative/?_ga=2.193337966.219885088.1579270019-1170532436.1579270019
- USAID. "Mexico Rule of Law". January 2019, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/DO2FactSheet_Jan2019_0.pdf

The State of Civil-Military Relations Education: Falling Short?

Cornelia WEISS¹²³

Abstract

This paper addresses the state of civil-military relations (CMR) education by addressing whether CMR is taught at military and civilian institutions, the gap between CMR scholarship produced and CMR materials studied, and the ability to create better CMR syllabi (by ending a practice of excluding female-authored works in CMR syllabi).

Resumen

Este artículo aborda el estado de la educación de las relaciones civiles-militares (RCM), al enfocarse en si RCM son enseñadas o no en instituciones militares y civiles, en la brecha entre los estudios académicos producidos y los materiales estudiados en los cursos de RCM, así como en la habilidad de crear mejores syllabi (al poner fin a la práctica de excluir trabajos de autoría de mujeres en los syllabi de RCM).

¹ Cornelia Weiss is a retired colonel. She served in Europe, the Americas, and the Pacific. Honors received include the US Air Force Keenan Award for making the most notable contribution to the development of international law. Cornelia Weiss is a graduate of the Inter-American Defense College and holds an AA from Colorado Mountain College, a BA from the University of Utah, a JD from Vanderbilt University School of Law, and an MA from Chile's national academy of strategy and policy studies (ANEPE).

² I thank individuals of both the civilian and military worlds who aided me in this project, to include helping me make contact with military and civilian institutions, providing me with syllabi, responding to my numerous questions, and advising me on process and substance issues. The individuals include, but are not limited to (in alphabetical order by first name, without titles): Aaron Young, Alan Okros, Alisa Whitney, Arturo Sotomayor, Blair Sokol, Berk Esen, Calgor Kurc, Carol-Anne Parker, Carrie Lee, Christi Bayha, Cristian Château Magalhães, Christopher Teal, Cynthia Watson, Daniel Ehlers, Daniel Hendrix, Daniel Martella, Danielle Lupton, David Pion-Berlin, Deborah Avant, Diego Esparza, Ellen Haring, Emma Moore, Erick Escobedo, Fabio Souza, Greg Foster, Greg Smith, Gustavo Porcile, Heidi Demarst, Heidi Hardt, Heidi Urben, Jeff Colgan, Jesse Dillon Savage, Jessica Blankshain, John Mearsheimer, Jorge Gonçalves Visconte, Julio Soto Silva, Kayla Williams, Kelly Ward, Kersti Larsdottir, Kori Schake, Kristin Brathwaite, Kristina Mani, Laura Resnick Samotin, Lindsay Cohn, Manuel Provis, Mara Karlin, Mark Malan, Marybeth Ulrich, Mirlis Reyes Salarichs, Nora Bensahel, Peter Feaver, Rebecca Burgess, Rebecca Johnson, Renanah Miles Joyce, Richard Zuczek, Risa Brooks, Roberto Pereyra, Roberto Rodriguez, Rodolfo Tinoco, Roger Petersen, Ruben Diaz, Rut Diamint, Ryan Grauer, Scott Tollefson, Sergio Negraes, Sigurd Christian Sørлие, Sofia Ledberg, Stephen Saideman, Steven Rosen, Tammy Schultz, Thomas Bruneau, Torunn Laugen Haaland, and Tyler Jost.

³ This research is a result of my experiences as a military officer and student at the Inter-American Defense College in 2010-2011. Now a retired colonel, the views and opinions expressed are my personal views and are not intended to represent in whole or in part the opinions of the US government or any of its components.

Key words: Civil-military relations, education, syllabi, civilian institutions, military institutions, female-authored

Palabras clave: relaciones civiles-militares, educación, programa de estudios, instituciones civiles, instituciones militares, autoría femenina.

1. Introduction

This paper addresses three questions regarding the state of civil-military relations education (CMR):

- (1) Is CMR taught (and to whom)?
- (2) Does a gap exist between CMR scholarship produced and CMR material taught?
- (3) How can we make CMR syllabi better?

2. Why care?

CMR education was an issue important enough to include in peace agreements to end two wars in Central America – El Salvador and Guatemala.⁴ As such, questions abound. Is the (lack of) implementation of the provisions of CMR education a reason for El Salvador and Guatemala to be known today as being among the most violent places on our planet? Is CMR education important for preventing and ending violence and wars in the future? Finding answers to these questions remains elusive in 2020.

As we ponder these questions, it behooves us to examine the state of CMR education today, to include whether civil-military relations is taught, what is taught as civil-military relations, and how can we make civil-military relations syllabi better.

⁴ Peace Agreement between the Government of El Salvador and the Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, Chapter 1, para 2 (16 January 1992). Appendix to A/46/864, S/23501, Letter dated 27 January 1992 from the Permanent Representative of El Salvador to the United Nations Addressed to the Secretary General, http://peaceaccords.nd.edu/wp-content/accords/Chapultepec_Peace_Agreement_16_January_1992.pdf; Agreement on the Strengthening of Civilian Power and on the Role of the Armed Forces in a Democratic Society – Guatemala, para 40 (19 September 1996), https://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/guat_960919.pdf.

3. Methodology

To address the questions regarding the status of CMR education, the first step was to obtain syllabi. For this paper, CMR syllabi include any and all syllabi identified as CMR syllabi by the instructor or institution providing the syllabi.

Initially I focused on US war college syllabi. War colleges in the US are military “academic institutions [that] imbue a broad, strategic education to develop and mature the nation’s future flag officers – the generals, admirals, and senior executive service members who will lead the Army, Navy, Air Force, Marines, and Coast Guard.”⁵ US war colleges provide graduate education not only to US officers, but also to non-US officers.⁶

To explore CMR education in US regional institutions that educate US and non-US individuals, I contacted the Perry Center for Hemispheric Defense Studies, the Marshall Center, and the Inouye Asia-Pacific Center for Security Studies.⁷

I then expanded my search to explore CMR education in US-based undergraduate military institutions; institutions that educate US and non-US individuals.⁸

To explore CMR education in NATO institutions, I contacted the NATO Defense College (Italy) and the NATO School at Oberammergau (Germany).⁹

I also contacted what I understood to be the highest level of military education in a number of non-US States.¹⁰

I did not limit my project to examining CMR education in military institutions. I included in my search civilian institutions that granted degrees ranging from BA to

⁵ US Army Lieutenant Colonel Kelly A. Lelito, “Gender Diversity at the U.S. Army War College,” 2018, SF 298, <https://publications.armywarcollege.edu/pubs/3603.pdf>.

⁶ The US-based war colleges I contacted included the Inter-American Defense College, the National Defense University (composed of National War College, Eisenhower School, College of International Security Affairs, and College of Information and Cyberspace), the Naval War College, the Army War College, the Air War College, the Marine Corps War College, and the Naval Postgraduate School. All of these US-based war colleges responded to my request. For some of the institutions, I have syllabi from a number of years and a number of courses; for others, I was able to access only one syllabus.

⁷ The Perry Center and the Marshall Center responded. The Perry Center provided me with syllabi from 2011, 2012, and 2013.

⁸ I contacted the US-based service academies of the US Military Academy (also known as West Point), the US Naval Academy, the US Coast Guard Academy, and the US Air Force Academy. The US Military Academy, the US Naval Academy, and the US Coast Guard Academy responded. I did not contact non-federal institutions such as the Citadel and the Virginia Military Institution (VMI).

⁹ The NATO Defence College responded.

¹⁰ I received responses and/or materials from or of Argentina, Brazil, Canada, Chile, Guatemala, Germany, Honduras, New Zealand, Norway, and Sweden. I hope to obtain funding to continue this work, to include resources to access syllabi that are in languages other than those I currently can read.

PhD. I contacted the top 15 political science universities in the US (as identified by the US News and World Report¹¹) to inquire whether they provided CMR courses and to request syllabi. I further contacted individuals whom I learned (as a result of informational interviews, emails, and internet searches) instructed CMR courses or who might include a section on CMR in a non-CMR course. I did not limit my search to US-based institutions.¹²

My requests were either via direct communications to the institutions or via indirect communications, such as going through defense attaches, ambassadors, and generals. I conducted my research during the build-up to and the subsequent shut-down due to COVID-19 (shut-down). Given that the shut-down included libraries and offices, I was not able to access all academic literature and syllabi I sought, even when contacting the authors and instructors directly. Instructors and authors informed me that the shut-down prevented them from being able to access their own authored scholarship or other material (to include a CMR syllabus taught by Janowitz¹³) when it was in their office or other places they could not access (due to restrictions imposed by the shut-down).

I then analyzed the syllabi to address the questions:

- (1) Is CMR taught (and to whom)?
- (2) Is there a gap between scholarship produced and materials studied in CMR courses?
- (3) How can we make CMR education better?

¹¹ US News and World Report, Best Political Science Schools, ranked in 2017, <https://www.usnews.com/best-graduate-schools/top-humanities-schools/political-science-rankings>.

¹² As of 12 July 2020, I have syllabi from the civilian institutions of Boston University, University of California Riverside, Carleton University, University of Chicago, Colgate University, Denver University, Duke, Friedrich-Alexander University, George Washington University, Harvard, Michigan State University, MIT, University of North Texas, Ohio State University, University of Pittsburg, John Hopkins School of Advanced International Studies (SAIS), University of St Andrews, University of Torcuato Di Tella, Trinity College Dublin, and Yale. I also have CMR syllabi from the hybrid military-civilian institutions of the Swedish Defense University and Chile's National Academy of Political and Strategic Studies (ANEPE). For some of the institutions, I have syllabi from a number of years and a number of courses; from others, I was able to access only one syllabus.

¹³ Email correspondence with Roger Petersen, spring 2020.

4. Is CMR taught (and to whom)?

To answer the question “Is CMR taught (and to whom)?,” I did not limit my analysis to inquiring whether or not the military or civilian institutions provided CMR education. If the institution maintained that they did provide CMR education, my analysis addressed whether the CMR education was a stand-alone course or whether the CMR education was a part of a non-CMR syllabus. Further my analysis included determining whether the CMR education offered was a mandatory course or an elective. I also sought answers to whether an educational entity that did not provide CMR education had previously provided CMR education or whether it provided CMR education on an intermittent basis.

4.1. Findings on the State of CMR Education at Military Institutions

In academic year 2019-2020, none of the military institutions in the Western Hemisphere (of curricula and information obtained) made stand-alone CMR courses mandatory. This finding was in contrast to my experience as a war college student a decade earlier. In 2010, the first paper I was obliged to write as a war college student was an analysis of a published article on civil-military relations.¹⁴ Later in that year, we attended a mandatory course titled “Civil-Military Relations.”¹⁵ For that CMR course, we were tasked with writing a paper addressing “How to better prepare civilians for leadership in the management of security and defense.”¹⁶ I recall that CMR continued to remain a topic throughout the year.

In 2019-2020, the Norwegian Defense University College (NDUC) is the only institution (of syllabi received) to make a course on CMR mandatory. The NDUC provides a mandatory course on CMR at the beginning of the military students’ BA.¹⁷ I was informed that the first year in the Staff Officer Course (the MA program at the Norwegian Defense University College for majors and lieutenant colonels) also provides a CMR course.¹⁸

¹⁴ Copy in files of author.

¹⁵ From my war college academic transcript, copy in files of author.

¹⁶ From my war college paper of that title, copy in files of author.

¹⁷ Email correspondence with Torunn Laugen Haaland, spring 2020.

¹⁸ Email correspondence with Torunn Laugen Haaland, spring 2020.

Of the 2019-2020 military syllabi obtained (from undergraduate to war college), other than the Norwegian Defense University College, when a course on CMR was offered as a stand-alone course, it was only offered as an elective. The status of CMR education being offered only as an elective means that it is the rare student who receives a substantive CMR education in military institutions. In 2019-2020, the war colleges offering CMR as an elective include the Inter-American Defense College, the Eisenhower School, the Naval War College, the Army War College, the Naval Postgraduate School, the Marine Corps War College, and the US Air War College. In 2019-2020, the command and staff colleges offering CMR as an elective included the New Zealand Command and Staff College and the US Air and Command Staff College. In 2019-2020, the undergraduate military institutions offering CMR as an elective included the Swedish Defense University, the US Naval Academy, and the US Military Academy. At the US Military Academy, the elective course dedicated to CMR reaches approximately 12 students in their third year of studies.¹⁹

For students at military institutions not taking CMR as an elective in 2019-2020, I inquired whether the students received any education in CMR. I learned, depending on the institution, that some students did and some students did not receive CMR education. For example, in 2019-2020, at the Senior Course at the NATO Defence College, CMR is “covered, on and off” and the “current Senior Course 136 doesn’t cover it.”²⁰ The US Marine Corps War College maintained that education on CMR is incorporated into the curriculum through “touch points” such as role playing in mini simulations and addresses by national security speakers.²¹ Similarly, the US Military Academy maintained that education on CMR is part of its core course for sophomores, with education on CMR “find[ing] its way into many courses through instructor examples, supplemental readings, and discussion of current events.”²² Some institutions, like the US Air War College and National Defense University, do provide a dedicated session on CMR in a mandatory course. In Germany’s Führungsakademie, it appears

¹⁹ Email correspondence with LTC Heidi Demarst, spring 2020.

²⁰ Email correspondence with NATO Defence College, spring 2020.

²¹ Email correspondence with Prof Tammy Schultz, spring 2020.

²² Email correspondence with LTC Heidi Demarst, spring 2020.

that CMR may be included in “modules” such as "Bundeswehr und Gesellschaft im Wandel" (“Changes in German Armed Forces and Civil Society”).²³

My findings to date of institutions in three States in South America indicate a variance in education on CMR. In Brazil, the Command and General Staff Course (CCEM) for majors and lieutenant colonels and the Army Politics, Strategy and High Administration Course (CPEAEx) for colonels finds a course (“Politica”) with a section on civil-military relations. (CPEAEx, a one-year course, was designed to “enabl[e] non-staff-officers to hold positions and functions of Major General and Brigadier General.”²⁴) Further, the CPEAEx course on “Defense” (“Defesa”) addresses the interaction between society and defense. In Argentina and Chile, it appears that Argentina’s Army War College (Escuela Superior de Guerra) and Chile’s General Staff Officer Course (a full-time six semester course for officers in the rank of mayor and lieutenant colonel) devote no courses to CMR.²⁵ (However, it appears that Argentina’s “Geopolitics and National Defense” course might include materials on CMR.²⁶) Chile’s hybrid civilian-military institute, ANEPE (National Academy of Political and Strategic Studies), has no course devoted to CMR.²⁷ However, ANEPE contends: “[T]hese topics are included in almost all our courses.”²⁸ Whether this absence of dedicated courses on CMR is due to “unhealed wounds,” as I have seen asserted, is beyond the scope of this paper.

My findings to date of two States in Central America indicate an absence of courses with CMR in their title, but possibly not in their content. In Honduras, the Universidad de Defensa de Honduras provides a 45-week long Defense and National Security program for military (and civilians) at the rank or equivalent of colonel.²⁹ Its program contains no course with CMR in its title. In Guatemala, the superior military institution, the General Directorate of Defense Policy of the Guatemalan Ministry of Defense provides a one-year annual program in Security and Defense for civilians and

²³ Email correspondence with Major Daniel Ehlers of Germany, spring 2020.

²⁴ Email correspondence with Lt Col Fabio Souza of Brazil, spring 2020.

²⁵ Email correspondence with Lt Col Manuel Purvis of Chile and Lt Col (ret) Daniel Martella of Argentina, spring 2020.

²⁶ Email correspondence with Martella, spring 2020.

²⁷ Email correspondence with BGen Cristian Château Magalhães, spring 2020.

²⁸ Email correspondence with BGen Cristian Château Magalhães, spring 2020.

²⁹ Universidad de Defensa de Honduras Plan de Estudios de la Carrera de Defensa y Seguridad Nacional en el Grado Academico de Especialidad, 2019, at 26, copy in author’s files.

military.³⁰ The “Introduction to National Security and National Defense” course (Introducción a la Seguridad Nacional y Defensa Nacional) contains no academic writings; instead it concentrates on the Constitution and other legal and policy instruments (Constitución Política de la República de Guatemala; Decreto No. 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Organismo Ejecutivo; Decreto No. 7 Ley del Orden Público; Decreto No. 18-2008 Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad; Libro de la Defensa Nacional “Evolución”; Política Nacional de Seguridad; Política de Defensa de la Nación; Política de Seguridad Marítima; Plan Estratégico de Seguridad de la Nación; and Dirección Estratégica del Ministerio de la Defensa Nacional).³¹

As such, it arguably complies with the requirements imposed by the 1996 peace agreement. The 19 September 1996 Guatemalan “Agreement on the Strengthening of Civilian Power and on the Role of the Armed Forces in a Democratic Society” (Civilian Power and Armed Forces Agreement), one of a series of agreements that ended almost four decades of war in Guatemala, mandates:

The necessary amendments shall continue to be made to the corresponding regulations so that the military education system is consistent, in its philosophical framework, with respect for the Guatemalan Constitution and other laws, with a culture of peace and democratic coexistence, with the doctrine defined in this Agreement, and with national values, the integral development of the individual, knowledge of our national history, respect for human rights and the identity and rights of the indigenous peoples, and the primacy of the individual.³²

The lead signer of the peace agreement for the Government of Guatemala was a military general, a graduate of the Inter-American Defense College, and a (then future) president of Guatemala.³³

In examining CMR education at regional military educational institutions, I learned that the Perry Center has not offered a CMR course since 2013. Why? A “50%

³⁰ Email with Ambassador (and retired General) Erick Escobedo, spring 2020.

³¹ Ministerio De La Defensa Nacional Dirección General De Política De Defensa Departamento De Estudios, “Introducción A La Seguridad Nacional Y Defensa Nacional,” Programa Virtual, June - July 2020, copy in author’s files.

³² Agreement on the Strengthening of Civilian Power and on the Role of the Armed Forces in a Democratic Society of 19 September 1996, para 40, https://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/guat_960919.pdf.

³³ Otto Pérez Molina, Hall of Honor, Inter-American Defense College, <http://iadc.edu/hoh-recipient/otto-perez-molina/>.

The State of Civil-Military Relations Education: Falling Short?

budget cut” was the answer I received.³⁴ I learned that the Marshall Center does not offer a specific course on CMR (with “aspects” of CMR “covered in portions of various other courses”).³⁵

Military Institutions	CMR as an Elective Course	CMR as a Mandatory Course
	<i>Undergraduate</i>	
Swedish Defense University	X	-
US Naval Academy	X	-
US Military Academy	X	-
	<i>Graduate</i>	
Eisenhower School, US	X	-
US Naval War College	X	-
US Army War College	X	-
US Naval Postgraduate School	X	-
US Marine Corps War College	X	-
US Air and Command Staff College	X	-
New Zealand Command and Staff College	X	-
Norwegian Defense University College	-	X
Inter-American Defense College	X	-
US Air War College	X	-
Total	12	1

Table 1. CMR Education Provided by Military Institutions, 2019-2020. Source: Elaborated by the author from various sources

I do not know whether the norm in 2010-2011 was mandatory CMR education for all US-based war colleges. That is a question I leave for others to investigate. What I have been made aware of is that, in the mid-1990s, 825 curricula were created with US International Military Education and Training (IMET) funds on international security and civil-military relations.³⁶ This finding raises more questions. If the norm a decade ago was mandatory CMR education for all US-based war colleges, why did mandatory CMR education disappear? If mandatory CMR education existed only in my war college a decade ago, why does it not exist today in my war college (the Inter-American Defense College)?

³⁴ Email correspondence with the Perry Center, spring 2020.

³⁵ Email correspondence with the Marshall Center, spring 2020.

³⁶ Email correspondence with Thomas Bruneau, spring 2020.

4.2. Findings on the State of CMR Education in Civilian Institutions

Of syllabi obtained, only four civilian institutions of higher education in North America provided stand-alone CMR courses in academic year 2019-2020: Carleton, Duke (with Duke providing two courses), MIT, and George Washington University.

Civilian Institutions	Stand-Alone CMR Courses in 2019-2020	Stand-Alone CMR Courses Prior to 2019-2020
<i>North America</i>		
Carleton, Canada	X	X
Duke University, US	X	X
MIT, US	X	X
Ohio State University, US	-	X
Boston University, US	-	X
Denver University, US	-	X
Harvard University, US	-	X
Michigan State University, US	-	X
University of Pittsburgh, US	-	X
University of North Texas, US	-	X
George Washington University, US	X	X
University of California Riverside, US	-	X
Yale, US	-	X
<i>Non-North America</i>		
Friedrich-Alexander University		X
Trinity College, Ireland	X	X
Swedish Defense University	X	X
University of St Andrews, Scotland	-	X
Total	6	17

Table 2. CMR Education Provided by Civilian Institutions. Source: Elaborated by the author from various sources

Outside of North America, Trinity College at Dublin provided a stand-alone CMR course in 2019-2020. Further, the hybrid military-civilian Swedish Defense University has an MA program, primarily for civilian students that provided a stand-alone CMR course in 2019-2020.

Of syllabi obtained, institutions that provided stand-alone CMR courses prior to 2020 included the above as well as Boston University, University of California Riverside, Denver University, Friedrich-Alexander University, Harvard, Michigan State University, University of North Texas, Ohio State University, Pittsburgh, the University of St Andrews, and Yale. Not all of these courses took place more than one time.

5. The Gap Between Scholarship Produced and Scholarship Studied

5.1. Subjects

To analyze whether a gap existed between scholarship produced and material studied in CMR courses, I used three published reviews of the field of CMR scholarship to establish a baseline of scholarship produced: David Pion-Berlin and Danijela Dudley (2020 review),³⁷ Risa Brooks (2019 review)³⁸ and Peter Feaver (2011 review).³⁹

Pion-Berlin's and Dudley's review addressed "four essential elements": "military coups"; "civil-military relations and democratic transitions"; "civilian control" ("beliefs," "context," "institutions," and "agency"); and "military-society relations."⁴⁰ Brooks' review of the field of CMR discussed four "themes" in CMR scholarship: "military coups"; "military defection"; "civilian control of the military"; and "societal–military (dis)integration."⁴¹ Feaver's review identified five "dependent variables": "coups"; "military influence"; "civil military friction"; "military compliance"; and "delegation and monitoring."⁴²

I then examined whether CMR syllabi reflected these essential elements/ themes/ dependent variables. To examine whether syllabi reflect these issues, I choose the subject which Pion-Berlin and Dudley, Brooks, and Feaver all raised: "coups."

A disconnect may exist between CMR scholarship produced and CMR materials taught. Of the civilian institutions in my CMR syllabi dataset, more than 30% did not include one or more mandatory readings on coups in their CMR syllabi (when examining the most recent syllabus of each civilian institution from which I have one or more syllabi). No military institution in my CMR syllabi dataset, outside of the US, addressed coups. As for US-based military institutions, not all addressed coups. The reason that not all US-based military institutions address coups may be due to a belief

³⁷ David Pion-Berlin and Danijela Dudley, "Civil-Military Relations: What is the State of the Field," in Anders Sookermany (ed) *Handbook of Military Sciences* (Springer, Cham: 2020).

³⁸ Risa Brooks, "Integrating the Civil-Military Relations Subfield," *Annual Review of Political Science* (2019): 379-398.

³⁹ Peter Feaver, "Civil-Military Relations," *Annual Review of Political Science* (1999): 2:211–41.

⁴⁰ Pion-Berlin and Danijela Dudley.

⁴¹ Risa Brooks

⁴² Peter Feaver

that the “American civil-military relationship has been characterized by a notable absence of coups and overt uses of military power domestically.”⁴³

5.2. Materials Studied

Pion-Berlin and Dudley,⁴⁴ Brooks⁴⁵ and Feaver⁴⁶ limited their analysis to academic literature, in the form of scholastic articles, books, and chapters. This limitation highlights a gap between CMR scholarship produced and CMR materials taught. In reviewing CMR syllabi, I found that, in addition to academic literature, CMR syllabi go beyond academic literature and include newspaper articles, blogs, movies, and podcasts. Sources of materials studied extended included think tanks like the Heritage Center. Further, at least one civilian institution engages in “wargaming” CMR.⁴⁷

6. Creating Better CMR Syllabi

To address the question “How to create better CMR syllabi?” I was intrigued by a finding of Jeff Colgan. Colgan maintains that revising syllabi with “gender in mind” makes syllabi “better.”⁴⁸ Colgan writes about feedback received after blogging about preliminary findings of a study on the exclusion of female-authored works in IR (International Relations) syllabi. The feedback: revising syllabi with “gender in mind” was “not only feasible but made [syllabi] better.”⁴⁹

If not excluding female-authored works results in better syllabi (and if creators of syllabi indeed are dedicated to create better syllabi), it appeared that an examination of syllabi was needed to determine whether female-authored works were excluded. I therefore analyzed my CMR syllabi database (which as of 12 July 2020 consisted of over 60 syllabi, from US and non-US military and civilian institutions of higher

⁴³ US Air War College CMR syllabus, 2020, copy in files of author.

⁴⁴ Pion-Berlin and Dudley.

⁴⁵ Brooks.

⁴⁶ Peter Feaver.

⁴⁷ Marc DeVore and Kristen Harkness, “Teaching the Military and Revolutions: Simulating Civil-Military Relations during Mass Uprisings,” *PS: Political Science and Politics*, Forthcoming.

⁴⁸ Jeff Colgan, “Gender bias in IR Graduate Education: New Evidence from Syllabi,” <http://www.saramitchell.org/colgan.pdf>. See also Jeff Colgan, “Gender bias in IR Graduate Education: New Evidence from Syllabi,” *Political Science and Politics* 50:2 (April 2017): 456-460.

⁴⁹ Jeff Colgan, 13 of 18.

education, with over 1,000 mandatory readings) to determine whether female-authored works were excluded from CMR syllabi.

I omitted from my analysis works without identified authors. Works without identified authors included works produced by the GAO (US Government Accountability Office) and the Pew Research Foundation. I also omitted from my analysis legal documents such as statutes and military regulations, the US Articles of Confederation, and the US Constitution. In my analysis, I did not address readings in syllabi that were not mandatory (knowing that if readings not mandatory, they most likely will not be read). My definition of mandatory readings included all readings described as “assigned” or “required.”

I then compared my findings with those of Phull et al,⁵⁰ Colgan,⁵¹ and Smith et al.⁵² Phull et al (who examined the IR curriculum at one of the UK’s leading institutions, by exporting Moodle data containing syllabi) had data from 43 courses and 12,358 “non-unique textual sources.”⁵³ Colgan (who examined IR proseminars, with syllabi obtained via internet searches and emails to three colleagues) created two data samples: (1) 42 syllabi with 3343 readings and (2) 73 syllabi with 4148 readings.⁵⁴ Smith et al compiled a database (GRADs - Graduate Assignments Dataset) of 840 syllabi from 94 PhD programs consisting of materials contributed, as well as materials obtained via on-line searches.⁵⁵ I have not received any indication from the creators of these databases that they included military institutions.⁵⁶ The GRADs database, while it

⁵⁰ Kiran Phull, Gokhan Cifliki and Gustav Meibauer (2018) Insights from syllabi: LSE International Relations Gender Project. In: LSE Research Festival 2018, 2018-02-19 - 2018-02-24, London School of Economics.

⁵¹ Jeff Colgan.

⁵² Amy Erica Smith, Heidi Hardt, Philippe Meister, Hannah June Kim, “Gender, Race, Age, and National Origin Predict Whether Faculty Assign Female-Authored Readings in Graduate Syllabi,” *Political Science & Politics*, Vol 53, Issue 1 (January 2020): 100-106.

⁵³ Kiran Phull et al.

⁵⁴ Jeff Colgan, at 2-3 of 18.

⁵⁵ Amy Erica Smith, Heidi Hardt, Philippe Meister, Hannah June Kim, “Gender, Race, Age, and National Origin Predict Whether Faculty Assign Female-Authored Readings in Graduate Syllabi,” *Political Science & Politics*, Vol 53, Issue 1 (January 2020): 100-106, 100. In email correspondence with Heidi Hardt, Hardt stated: “We collected data from syllabi from top 50 Ph.D. programs in the US according to the US News and World reports annual rankings. We didn't discriminate between civilian and military institutions, however, after a quick scan, almost all - if not all - are civilian institutions. With respect to your second question, all institutions were based in the US.” Email correspondence, spring 2020.

⁵⁶ Email to authors of the three databases, spring 2020.

has fields for a number of “sub-fields,” does not contain a “sub-field” for civil-military relations.⁵⁷

6.1. Findings on Exclusion and Inclusion

In academic year 2019-2020, CMR syllabi exist that contain only male-authored works; that is, in 2019-2020 CMR syllabi exist that exclude any and all female-authored works.

Given my experiences as the sole female military officer in my war college class in 2010-2011, the finding that syllabi existed that excluded any and all female-authored works did not surprise me. Indeed, in May 2011, my experiences led me to ask the drafters of the first US Women Peace and Security National Action Plan (NAP) to include a requirement for gender analysis in war college education. The NAP, when published in December 2011, expanded on my request and addressed professional military education.⁵⁸ What did surprise me was, in February 2020, to see a CMR panel composed of four females and one male (the first panel at the “Reflections on Civil-Military Relations: Crisis, Comparisons, and Paradoxes” 2020 Conference on Civil-Military Relations at the Johns Hopkins School of Advanced International Studies in Washington DC). Before February 2020, when I asked why no female-authored works were on a CMR syllabus, the response I received left me with the impression was that female-authored works on CMR did not exist (with rare exception).

In this paper, I define “female-authored” to include works that range from a sole authored work to multiple-authored works on which at least one female author is listed as an author (even if all of the other authors on a multiple-authored work are male). I found:

- The percentage of mandatory readings in CMR stand-alone (elective) course syllabi at US-based war colleges in 2019/2020 ranged from 0% female-authored works (Inter-American Defense College) to 30.61% female-authored works (US Naval War College).
- The percentage of mandatory readings in CMR stand-alone course syllabi at non-US military institutions ranged from 0% female-authored works (Norwegian Defense University College) to 37.50% female-authored works (Swedish Defense University).

⁵⁷ GRADs Dataset, <https://gradtraining.socsci.uci.edu/dataset/>.

⁵⁸ United States National Action Plan on Women, Peace and Security, December 2011, at 13, http://www.peacewomen.org/assets/file/NationalActionPlans/us_nationalactionplan_2011.pdf.

The State of Civil-Military Relations Education: Falling Short?

- The percentage of mandatory readings at US-based war colleges in 2019-2020, in mandatory courses that included one section on CMR, ranged from 0% female-authored works (National Defense University, Marine Corps War College) to 75% female authored-works (US Naval War College).
- The percentage of mandatory readings in CMR course syllabi of US undergraduate military academies ranged from 11.11% female-authored works (US Military Academy) to 15.78% female-authored works (US Naval Academy).

Military Institutions Inclusion of Female-Authored Works	Low	High
US-based war colleges CMR courses	0%	30.61%
Non-US military institutions CMR courses	0%	37.50%
US-based war colleges non-stand-alone CMR courses	0%	75%
US military academies	11.11%	15.78%

Table 3. Female-authored works in CMR course syllabi at military institutions.
Source: Elaborated by the author from various sources

In examining civilian institutions, using the same definition of “female-authored,” I found:

- The percentage of mandatory readings in stand-alone CMR course syllabi at North American civilian institutions in 2019-2020 ranged from 13% female-authored works (Duke) to 46.29% female-authored works (Carleton). (In 2017, mandatory readings at Carlton consisted of 47.36% female-authored works.)
- The percentage of mandatory readings in stand-alone CMR course syllabi at non-North American civilian institutions ranged from 25.80% female-authored works (civilian MA program at the hybrid military-civilian Swedish Defense University, Sweden) to 46.66% female-authored works (Trinity College Dublin, Ireland).
- The percentage of mandatory readings in syllabi with a section on CMR, at North American civilian institutions in 2019-2020, ranged from 0% female-authored works (University of Chicago) to 66% female-authored works (Colgate), with 56% female-authored works at SAIS.
- The percentage of mandatory readings in syllabi with a section on CMR, at non-North American civilian institutions, included 37.50% female-authored works (Universidad Torcuato Di Tella, Argentina).

Civilian Institutions: Inclusion of Female-Authored Works	Low	High
North American Stand-Alone CMR	13%	47.36%
Non-North American Stand-	25.80%	46.66%

Alone CMR		
North American Non-Stand- Alone CMR	0%	66%

Table 4. Female-authored works in CMR course syllabi at civilian institutions.

Source: Elaborated by the author from various sources

It is unknown at this time of this writing whether Phull et al and Colgan also found IR syllabi that 100% excluded female-authored works. Phull et al found that 78% of all assigned readings in their database were male-authored only (with 14% by female authors, and 19% coed authors).⁵⁹ Colgan found that 82% of all assigned readings in his IR proseminars database were by all-male authors and 18% were by female authors or coed teams.⁶⁰

6.2 Findings on Instructors

If excluding female-authored works from CMR syllabi denigrates the quality of CMR education, the question arises as to whether an answer to better syllabi is to hire exclusively female instructors to create syllabi; that is, does whether the instructor is female or male make a difference in the inclusion or exclusion of female-authored works?

My findings in the field of CMR suggest that it is perhaps whether (and the extent to which) the instructor has “gender in mind” when compiling and revising syllabi, rather than whether the instructor is female or male, that results in a better syllabus. (I am not suggesting that instructors with zero or few female-authored works on their syllabi are not staunch supporters of women in the military or are not mentors of women in academia or are not “woke.”⁶¹) The evidence shows that male instructors

⁵⁹ Kiran Phull et al, at 2.

⁶⁰ Jeff Colgan, 4 of 18.

⁶¹ From a blog by Steve Saideman of Carleton (Canada): “Striking moments of the day . . . when one of the most senior and conservative defence scholars seemed pretty woke by suggesting that the challenge of recruitment and retention of women in the CAF is mostly misogyny followed up by a defence attache from a senior Westminster country said that a Canadian military exercise was too focused on gender by including a realistic peacekeeping scenario where the abuse of women might trigger mission failure. Some people are not quite so woke, I guess. Given events in Bosnia (where a major contractor was a participant in the trafficking of women) and more than one UN effort where the peacekeepers were raping women AND in Baltics where the Russian propaganda machine is making myths about NATO troops raping women, maybe this guy is clueless about the realities of 21st century war.” Stephen Saideman, “Canadian Defence Review: A Year Later” *Saideman’s Semi-Spew* (June 8, 2018) <https://saideman.blogspot.com/2018/06/canadian-defence-review-year-later.html>.

exist who are capable of compiling CMR syllabi that do not exclude female-authored works to a greater degree than do female instructors.

- A male instructor teaches the civilian CMR course with the highest percentage of female-authored works in North America (Carleton).
- A male instructor teaches the civilian CMR course with the highest percentage of female-authored works outside of North America (Trinity College Dublin).
- A coed team (a female instructor and a male instructor) teaches a course with female-authored work consisting of over 50% of the materials in the CMR component of the syllabus (SAIS).

While this paper does not lump all male instructors together, finding that such lumping blurs and obscures the reality that some male instructors are leaders in creating better CMR syllabi and that male instructors are capable of creating better CMR syllabi, the IR syllabi findings by Smith et al and Colgan may be of interest to readers. Smith et al and Colgan suggest that whether an instructor is female or male does make a difference. Smith et al found, using a fractional logistic regression model, that 35% of works assigned by female instructors were female-authored as opposed to 21.8% of works assigned by male instructors that were female-authored.⁶² In one data sample, Colgan found 78% all-male authors on the syllabi of female instructors as opposed to 84% all-male authors on the syllabi of male instructors.⁶³ (Colgan did not examine courses and classes co-taught by a coed team, a female-female team or a male-male team. His rationale: “[T]o avoid the heterogeneity introduced by co-taught teams.”⁶⁴) In a “second stage analysis,” Colgan found 71.5% all-male authors on the syllabi of female instructors as opposed to 79.1% all-male authors on the syllabi of male instructors.⁶⁵

7. Rebutting the Non-existence Argument

One explanation I had heard regarding the predominance of male-authored material on CMR syllabi is that female-authored works do not exist. This explanation is factually incorrect. A review of two CMR bibliographies (the 1999 Army War College Civil-Military Bibliography⁶⁶ and the 2011 Army War College Civil-Military

⁶² Amy Erica Smith et al, at 102.

⁶³ Jeff Colgan, 4 of 18.

⁶⁴ Email correspondence with Kiran Colgan, spring 2020.

⁶⁵ Kiran Colgan, 5-6 of 18.

⁶⁶ Virginia C. Shope, *Civil-Military Relations: A Selected Bibliography* (US Army War College, 1999).

Bibliography⁶⁷), as well as CMR syllabi received to date, demonstrates that female-authored works not only exist, but that they exist in abundance.

For creators of CMR syllabi, I provide the following (an incomplete list of female authors that appear on CMR syllabi and bibliographies) to assist them to end the exclusion of female-authored works from CMR syllabi (with the added benefit of creating better syllabi). This incomplete list includes:

Amanda Dugan,	Abby McLeod,	Agnieszka Nowak,
Aminta Arrington,	Agnieszka Gogolewska,	Alicia Shepard,
Angela Burger,	Alexandra Gheciu,	Allison Stanger,
Anja Dalgaard-Nielsen,	Amy Mitchell,	Amy Schafer,
Ann Aldis,	Andrea Goldstein,	Amy Zegart,
Anu Bhagwati,	Anna Leander,	Audrey Van Ouytsel,
Audrey Kurth Cronin,	Aylin Guney,	Ayesha Siddiqa-Agha,
Ayse Gul Atinay,	Barbara Geddes,	Bettina Renz,
Carol Atkinson,	Carol Lancaster,	Caitlin Talmadge,
Cathy Downes,	Carolyn Halladay,	Carolina Pallin,
Christine Fair,	Carrie Lee,	Chiara Ruffa,
Cori Dauber,	Chia Lehnardt,	Cindy Williams,
Cynthia Enloe,	Danielle Lupton,	Condoleezza Rice,
Dara Cohen,	Deborah Kidwell,	Corri Zoli.
Deborah Avant,	Dilshika Jayamaha,	Deborah Norden,
Elke Krahman,	Elin Gustavsen,	Dipali Mukhopadhyay,
Erica DeBruin,	Elizabeth Hanson,	Dorothy Ohl,
Erica Frantz,	Elizabeth Kier,	E. Margaret Phillips,
Eva Bellin,	Emma Moore,	Elizabeth Radziszewski,
Eva Etzioni-Halevy,	Florence Gaub,	Elizabeth Trobaugh,
Francine Jacome,	Florina Cristiana Matei,	Erica Cristina Winand,
Jacqueline Chura-Beaver,	Hanna Herzog,	Erika Seeler,
Janine Davidson,	Heather Hurlbert,	Gayle Watkins,
Jessica Blankshain,	Heidi Hardt,	Heather Streets,
Julia Evetts,	Helen McCartney,	Heidi Urben,
Karin DeAngelis,	Janne Haaland Matlary,	Helena Wockelberg,
Kimberly Field,	Jeanne Kinney Giraldo,	Jacquelyn Schneider,
Kirstin Brathwaite,	Jennifer Brauner,	Juana Summers,
Laura Cleary,	Jennifer Gandhi,	Judith Stiehm,
Linda Demaine,	Jennifer Mathers,	Justine Sharrock,

⁶⁷ Greta Andrusyszyn, *Civil-Military Relations: A Selected Bibliography* (US Army War College, May 2011).

The State of Civil-Military Relations Education: Falling Short?

Lindsay Cohn,	Karen Guttieri,	Karen Reemer,
Lori Lyn Bogle,	Kate Germano,	Kate Shellnut,
Maggie Dwyer,	Katherine McCoy,	Katherine Worboys,
Maiah Jaskoski,	Kathleen Mahoney-Norris,	Kathleen Powers,
Maria Celina D'Araujo,	Kimberly Marten (Zisk),	Katie Bo Williams,
Maria Eugenia Cardinale,	Kristen Gunness,	Kori Schake,
Marina Caparini,	Kristin Harkness,	Krista Wiegand,
Mary Borissova,	Kristina Mani,	Laura Nieto,
Miranda Carlton-Crew,	Kristine Falster Holm,	Laura Tedesco,
Mirjam Edel,	Laura Miller,	Loren DeJonge Schulmann,
Nadja Douglas,	Lisa Misol,	Louise Stanton,
Nancy Gentile Ford,	Mara Karlin,	Marcela Ramirez,
Nora Bensahel,	Maria Josua,	Mariana Walter,
Polina Beliakova,	Megan Mackenzie,	Marie-Sophie Reck,
Rachel Epstein,	Meredith Kleykamp,	Mary Speck,
Rebecca Cann,	Miranda Summers Lowe,	Marybeth Ulrich,
Risa Brooks,	Nina Leonhard,	Melinda Moore,
Rosa Brooks,	Petra Goedde,	Monica Serrano,
Rut Diamint,	Petra McGregor,	Nadia Schadlow,
Sabine Carey,	Rosalie Arcala Hall,	Nancy Roberts,
Sarah Chayes,	Rosemary Mariner	Natalie Mychajlyszyn,
Seden Akcinaroglu,	Sabrina Karim,	Nina Wilén,
Tara Copp,	Sara Khorshad,	Ornela Garelli Rios,
Tiffany Davenport,	Sarah Hayden,	Patricia Shields,
Stefanie von Hlatky,	Sarah Jane Meharg,	R. Claire Snyder,
Takako Hikotani,	Sarah Kreps,	Rachel Sigman,
Terry Lynn Karl,	Seung Min Kim,	Rebecca Schiel,
Torunn Laugen Haaland,	Shannon Megan,	Rebecca Schiff,
Wendy Hunter,	Sheena Chestnut Greitens	Renee de Nevers,
Suzanne Nielsen,	Sofia Ledberg,	Rosemary O'Kane,
Theresa Schroeder,	Simone Williams,	Shirin Ahlbäck Öberg,
Yolanda Troyano-Rodriguez,		

Table 5. Female Authors. Source: Elaborated by the author from various sources

Names for future inclusion on bibliography and syllabi include, but are not limited to, Rebecca Burgess, Alice Hunt Friend, Renanah Miles Joyce, Pauline Shanks Kaurin, Arita Holmberg, and Sofia Levy-Nilsson.

8. Conclusion

My findings include:

- (1) CMR education – in both military and civilian institutions - is paltry and may be decreasing.

(2) The foci of academic scholarship produced might not be the foci of what is studied as CMR in military and civilian institutions.

(3) Discrimination against women in the military and academia arguably extends to excluding female-authored works in CMR syllabi of military and civilian institutions. Such discrimination impoverishes CMR syllabi and students.

The approach of this paper can be used as a template for examining all fields outside of CMR. This paper makes a number of unique contributions, not least of which is making visible the reality in 2019-2020 of syllabi with 100% exclusion of female-authored works. It is my hope to secure grants to prepare future papers to address whether institutions and instructors availed themselves of the sight and insight provided by this paper, as well as to expand the CMR database.

Bibliography

- Andrusyszyn, Greta. *Civil-Military Relations: A Selected Bibliography*. US Army War College (May 2011).
- Brooks, Risa. "Integrating the Civil-Military Relations Subfield." *Annual Review of Political Science* 22 (Mayo 2019): 379-398.
- Colgan, Jeff. "Gender bias in IR Graduate Education: New Evidence from Syllabi." *PS: Political Science and Politics* 50, no.2 (April 2017): 456-460.
- Colgan, Jeff. "Gender bias in IR Graduate Education: New Evidence from Syllabi," Consultado <http://www.saramitchell.org/colgan.pdf>.
- DeVore, Marc and Kristen Harkness. "Teaching the Military and Revolutions: Simulating Civil-Military Relations during Mass Uprisings." *PS: Political Science and Politics*. Forthcoming.
- Feaver, Peter. "Civil-Military Relations." *Annual Review of Political Science* 2 (1999): 211–241.
- GRADs: The Graduate Assignments Dataset. Citation Search 2012-2015, <https://gradtraining.socsci.uci.edu/dataset>, Consultado el 15 de julio de 2020,
- Lelito, Kelly L. "Gender Diversity at the U.S. Army War College." Strategic Research Project, War of College, 2018. Consultado el 15 de julio de 2020, <https://publications.armywarcollege.edu/pubs/3603.pdf>.
- Peace Agreement between the Government of El Salvador and the Frente Farabundo Marti para la Liberacion Nacional of 16 January 1992. Appendix to A/46/864, S/23501, Letter dated 27 January 1992 from the Permanent Representative of El Salvador to the United Nations Addressed to the Secretary General, Consultado el 15 de julio de 2020, http://peaceaccords.nd.edu/wp-content/accords/Chapultepec_Peace_Agreement_16_January_1992.pdf.
- Phull, Kiran, Gokhan Ciflikli, and Gustav Meibauer. "Insights from syllabi: LSE International Relations Gender Project." In: *LSE Research Festival 2018, 2018-02-19 - 2018-02-24*, (London: London School of Economics 2018).
- Pion-Berlin, David and Danijela Dudley. "Civil-Military Relations: What Is the State of the Field?" en *Handbook of Military Sciences* editado por Anders Sookermyan (Springer, 2020): 1-22.

The State of Civil-Military Relations Education: Falling Short?

Saideman, Stephen. "Canadian Defence Review: A Year Later." *Saideman's Semi-Spew* (June 8, 2018). Consultado el 15 de julio de 2020

<https://saideman.blogspot.com/2018/06/canadian-defence-review-year-later.html>

Shope, Virginia C. *Civil-Military Relations: A Selected Bibliography*. US Army War College (1999).

Smith, Amy Erica, Heidi Hardt, Philippe Meister, and Hannah June Kim. "Gender, Race, Age, and National Origin Predict Whether Faculty Assign Female-Authored Readings in Graduate Syllabi." *PS: Political Science & Politics* 53, no.1 (January 2020): 100-106.

United States Institute of Peace. *Agreement on the Strengthening of Civilian Power and on the Role of the Armed Forces in a Democratic Society of 19 September 1996 (Guatemala)* consultado el 15 de julio de 2020,

https://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/guat_960919.pdf.

United States White House. *United States National Action Plan on Women, Peace and Security* (December 2011).

http://www.peacewomen.org/assets/file/NationalActionPlans/us_nationalactionplan_2011.pdf.

US News and World Report. "Best Political Science Schools." Consultado el 14 de julio de 2020, <https://www.usnews.com/best-graduate-schools/top-humanities-schools/political-science-rankings>.

Cuando la Preparación y la Oportunidad se Encuentran

Daniel MARTELLA ¹

Resumen

La emergencia mundial desatada por el COVID-19 ha provocado que muchos países tomen medidas sin precedentes. Latinoamérica no fue la excepción. Los gobiernos debieron dar respuestas ante una pandemia de gran magnitud. Las fuerzas armadas se han visto convocadas a realizar una amplia gama de tareas. Los militares en la calle despiertan diferentes reacciones. Más cuando hace pocos meses debieron actuar en varios países de Sudamérica para enfrentar protestas y desbordes. Cada país tiene su marco legal y su contexto particular. Este artículo se centra en las experiencias de la República Argentina, país que atraviesa un largo período en que sus fuerzas armadas se han visto postergadas. Se examina la relación entre la presencia del Estado y el fortalecimiento de las instituciones militares. Si el Estado está más presente: ¿sus fuerzas armadas también lo están? ¿Significa esto un efecto duradero que se mantendrá luego de finalizada la pandemia?

Abstract

The global emergency provoked by COVID-19 has led many countries to take unprecedented action. Latin America was no exception. Governments had to respond to a worldwide disease. The armed forces have been called upon to carry out a wide range of tasks, however seeing the military on the street produces varying reactions, exacerbated by the fact that a few months ago they had to react to face protests and riots in several South American countries. Each country has its legal framework and context. This article focuses on the experiences of the Argentine Republic, whose armed forces have been disregarded for long. It examines the relationship between the

¹ El Teniente Coronel (R) Martella es oficial de Estado Mayor y Licenciado en Estrategia y Organización. Durante 5 años trabajó en las Naciones Unidas en Nueva York como oficial de planeamiento estratégico. Es Profesor de la Escuela Superior de Guerra y asesor de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados de la República Argentina. Es fundador y director del *Do-Tank Tabula Rasa*, Centro de estudios dedicado a la reforma de la defensa nacional. Durante varios años ha dado clases en el IADC, con la Academia de Defensa de Canadá, en el Seminario *Peace Support Operations*. Durante su extensa carrera profesional ha vivido y desarrollado funciones en mas de 20 países.

presence of the State and the strengthening of military institutions. If the State is more present: are its armed forces as well? Will this effect be sustained after the pandemic is over?

Palabras claves: Coronavirus, Fuerzas Armadas, Argentina, Emergencia, Pandemia

Keywords: *Coronavirus, Armed Forces, Argentina, Emergency, Pandemic*

Necesidad y urgencia

Compleja tarea es abordar el tema de la pandemia provocada por el coronavirus Covid-19 y hacerlo desde un punto de vista original y sobre el que no se haya escrito aún. No obstante, voy a hacerlo desde una óptica controvertida y con “final abierto”. Pero que es interesante para estos tiempos y válida para todos los países del hemisferio. El eje central de este artículo ronda sobre la idea de: **¿saldrán las fuerzas armadas de los países de la región fortalecidas tras la emergencia del coronavirus?**

Imagino que ya mismo el lector estará aventurando conclusiones, imaginando situaciones, repasando ejemplos, declaraciones recientes, recordando acciones políticas u operaciones militares presentes, comparando su país de origen con otro, etc, y arriesgando una respuesta o un pronóstico a este interrogante.



Imagen 1. El Presidente y el Ministro de Defensa con los Jefes de las FFAA al decretar el aislamiento social o “cuarentena” Fuente: Noticias - argentina.gob.ar

Cuando la Preparación y la Oportunidad se Encuentran

Y si bien intentaré cubrir el panorama de distintos países, es difícil hacerlo en forma resumida, primero porque la dimensión y diversidad es muy amplia, segundo porque no todos los países han adoptado estrategias similares en la lucha contra esta pandemia y tercero porque sería demasiado extenso y aburrido. Voy a centrarme especialmente en la experiencia de la República Argentina, país que hasta el día 21 de junio de 2020 según las estadísticas de la *Universidad John Hopkins- Coronavirus Resource Center*² viene ocupando el lugar 32 en el mundo (41.204 infectados y 1000 muertos) y en Latino América el número 7 en la escala de países con mayor cantidad de personas infectadas y muertos. Es decir que representa -aproximadamente- un promedio entre los más y los menos afectados.

#	Country, Other	Total Cases	New Cases	Total Deaths	New Deaths	Total Recovered	Active Cases	Serious, Critical	Tot Cases/ 1M pop	Deaths/ 1M pop
	South America	1,772,129	+26,189	71,318	+1,019	957,666	743,145	12,517		
1	Brazil	1,084,883	+14,744	50,608	+550	543,186	491,089	8,318	5,105	238
2	Peru	254,936	+3,598	8,045	+184	141,967	104,924	1,143	7,735	244
3	Chile	242,355	+5,607	4,479	+184	200,569	37,307	1,996	12,681	234
4	Colombia	65,633		2,126		25,499	38,008	335	1,290	42
5	Ecuador	50,640	+909	4,223	+67	24,991	21,426	273	2,872	239
6	Argentina	41,204		1,000	+8	12,728	27,476	353	912	22
7	Bolivia	23,512	+1,036	740	+25	5,086	17,686	71	2,015	63
8	Venezuela	3,789		33		835	2,921	6	133	1
9	French Guiana	2,441	+278	6	+1	930	1,505	14	8,181	20
10	Paraguay	1,379	+17	13		871	495	1	193	2
11	Uruguay	859		25		815	19	4	247	7

Tabla 1. Coronavirus cases and deaths by country, June 21, 2020.

Fuente: <https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries>

Además, y a los efectos de poner en contexto nuestro Caso de Estudio: Argentina, diremos que es un país cuyas Fuerzas Armadas (FFAA) estaban en una situación de debilidad y con varios problemas de arrastre desde hace muchos años (bajo presupuesto, nula inversión, malos salarios, reducciones de personal, recortes a sus

² John Hopkins University - Coronavirus Resource Center, "COVID-19 Dashboard". Consultado el 21 de junio de 2020, <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.

funciones, anacronismo legal y doctrinario, desprestigio y baja consideración en el ámbito político y social) y, como contrapartida, se puede destacar que a pesar de todo lo anterior las FFAA habían conservado su motivación para mantener un alto nivel de capacitación, reformar, modernizar y adaptar el sistema educativo, con una firme vocación de servicio hacia la sociedad, de permanente apertura y predisposición hacia la población³. Estos “males” que aquejan a las FFAA argentinas son un factor común desde el año 1983 (luego del último gobierno militar) pero se sintieron con especial dureza entre los años 2003 a 2015. En esos años, bajo la presidencia de Néstor Kirchner (4 años) y de Cristina Kirchner (8 años) fue cuando se agudizaron más los recortes y problemas descriptos. Y además de los hechos concretos y medibles como presupuesto y salarios, se sumó una larga serie de medidas y decisiones políticas controvertidas, que contribuyeron a la desazón y falta de valoración que gran parte de la sociedad argentina tenía sobre sus FFAA y que era alimentada desde diversos sectores oficiales y de gobierno⁴.

Curiosamente, el mismo partido político, y con muchas de las mismas autoridades de esos doce años *kirchneristas*, vuelve a gobernar la Argentina desde el 10 de diciembre de 2019. Con la figura excluyente de la actual vicepresidente, quien es la Sra Cristina Kirchner. El actual ministro de defensa, Ingeniero Agustín Rossi, también lo fue entre 2013 y 2015, y varios otros funcionarios de alto nivel repiten cargos idénticos o equivalentes a los que ocuparon durante aquellos 12 años.

Si bien durante los 4 años (2015-2019) de la administración de Mauricio Macri no se lograron avances significativos en materia de defensa, presupuesto o equipamiento, se habían producido algunos progresos en materia salarial, en devolución de facultades y atribuciones, en no intromisión de la política en designaciones y ascensos, algunas compras de material y cambios en las tareas y funciones de las FFAA. Apenas asumido el gobierno actual, varios de los decretos que fueran firmados por el expresidente Macri y su ministro de Defensa fueron anulados, varias decisiones fueron revertidas y se dejó sin efecto la reorganización iniciada y modificación en la estructura

³ Para mayor abundamiento sobre la situación y motivación de las FFAA se recomienda consultar el informe de Frank Mora, Brian Fonseca y Pablo Atencio titulado “*Argentina: Military Culture – 2017*” Florida International University <https://gordoninstitute.fiu.edu/policy-innovation/military-culture-series/frank-mora-brian-fonseca-and-pablo-atencio-2017-argentine-military-culture.pdf>

⁴ Daniel Gallo, “Fuerte advertencia de Kirchner a los Militares”, *La Nación*, 30 de mayo de 2006. <https://www.lanacion.com.ar/politica/fuerte-advertencia-de-kirchner-a-los-militares-nid810149>

de las fuerzas, entre otras medidas. Incluso se dejaron sin efecto propuestas de ascenso a oficiales superiores⁵ y los nuevos comandantes de la FFAA fueron designados recién a fines de febrero de 2020.

Sintéticamente, podemos decir que las primeras medidas de gobierno y las primeras semanas de gestión auguraban que ni las FFAA, ni la política de defensa nacional, serían una prioridad y era de esperar que muchas de las prácticas de los años 2003 a 2015, volvieran. Incluso el Ministro Rossi era designado Ministro de Defensa casi como en una especie de “premio consuelo”⁶ luego de haber sido Jefe del Bloque Peronista en el Congreso (y con la aspiración de presidir la cámara de diputados), tuvo que ceder ese puesto para que lo ocupe el hijo de la vicepresidente, Máximo Kirchner.

Aparece lo impensado

Repentinamente, entre el 1 y el 15 de marzo, irrumpen las noticias de la crisis que produce el coronavirus en diferentes países del hemisferio norte, y los medios de prensa nos bombardean con información respecto a infectados y muertos, ya no tan solo en China o en Irán, sino en Italia, Corea, España, Japón, Estados Unidos. Empezamos a leer con preocupación sobre los riesgos, las restricciones de los viajeros, los cierres de frontera, la falta de camas de terapia intensiva, etcétera. Sin escalas ni tiempo de preparación, la sociedad se vio invadida y sorprendida por una cantidad de información y datos, así como recomendaciones y exigencias, para las que no estaba preparada y ni siquiera había considerado como posible.

En toda la Argentina, con tantos vínculos históricos y familiares con Italia y España, parecía que todos tenían un amigo, pariente o conocido en riesgo. En pocos días, todos estaban angustiados y con un panorama sombrío para cuando el coronavirus

⁵ Anualmente, en la República Argentina los ascensos militares se producen únicamente el 31 de diciembre. Este año, aun en junio, no se han producido ni siquiera las propuestas del ascenso de coroneles y generales (y sus equivalentes) desde el Poder Ejecutivo al Senado de la Nación. Y los ascensos de los oficiales de menor jerarquía (de Teniente hasta Teniente Coronel) fueron publicados oficialmente recién el día 6 de mayo de 2020.

Boletín Oficial de la Republica Argentina, “Ministerio de Defensa – Promociones”. Consultado el 6 de mayo de 2020, <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/228695/20200506>,

⁶ Varias noticias de esos días, poco tiempo antes de la asunción del actual gobierno nacional, dan cuenta de la intención del Ing Rossi de continuar presidiendo el Bloque Peronista (Frente de Todos) de la Cámara de Diputados. Laura Serra, “Agustín Rossi quiere retener la jefatura del bloque”, *La Nación*, 11 de noviembre de 2019, <https://www.lanacion.com.ar/politica/agustin-rossi-quiere-retener-la-jefatura-del-bloque-nid2305257>

golpease aquí en la forma que lo había hecho en el norte de Italia. Así fue que, entre el lunes 15 y viernes 20 de marzo, se sucedieron, en Buenos Aires - y en casi todas las provincias argentinas - una larga serie de reuniones científicas y médicas, llamados e interconsultas, videoconferencias y demás, que terminaron con la decisión del Presidente de decretar un “aislamiento social preventivo y obligatorio” para toda la población, en todo el país, sin precedentes en nuestra historia

El asesoramiento médico del comité de crisis que aconsejó al Presidente de la Nación recomendaba la mayor estrictez en el cumplimiento de esta cuarentena, a la vez que se requería -urgentemente- reforzar y aumentar los lugares de internación y camas de terapia intensiva en todo el país. Desde el punto de vista científico la declaración del estado de sitio significaría una situación deseable y conducente a un menor riesgo de contagios.

“El despliegue de las fuerzas será con la totalidad de sus efectivos en todo el país”

Imagen 2. Palabras del Presidente, Dr Alberto Fernández el día 20 de marzo de 2020 - Fuente: Noticias - argentina.gob.ar

Sin transiciones, entre el 21 y 22 de marzo, el gobierno peronista de Alberto Fernández, con muchos funcionarios que denostaron y se manifestaron públicamente en contra de las FFAA, con muchos seguidores y simpatizantes que se enorgullecen de su poco apego al orden y la ley, con historias y antecedentes que los ubican formando parte de grupos terroristas en los años 60 y 70, se encontraron con una situación inimaginable. La misma Ministro de Seguridad, declaraba el día 21 de marzo que “no está descartada la opción de declarar el estado de sitio”.⁷

Ese mismo grupo de autoridades se vio, repentinamente, en la disyuntiva de tener que decidir, en consonancia con el día 24 de marzo⁸ si decretaba el Estado de Sitio y

⁷ Nota Editorial. “Coronavirus en Argentina: Que es estado de sitio y cuándo se aplicó? ”, *Clarín*, 21 de marzo de 2020, https://www.clarin.com/politica/coronavirus-argentina-que-es-estado-de-sitio-y-cuando-se-aplico_0_9mpF06tUi.html

⁸ La fecha fue establecida en el año 2002 por Ley de la Nación N° 25.633, cuyo artículo 1° establece: “Institúyase el 24 de marzo como Día Nacional de la Memoria por la Verdad y la Justicia en conmemoración de quienes resultaron víctimas del proceso iniciado en esa fecha del año 1976”. El día 24

Cuando la Preparación y la Oportunidad se Encuentran

con ello, ordenaba a las FFAA que operaran en todo el país para cumplir una serie de tareas que fundamentalmente comprendían lo siguiente⁹:

- Proporcionar asistencia a las Fuerzas de Seguridad Federales
- Preparar y distribuir comida en diferentes puntos del país
- Trasladar personas, realizar campañas de vacunación y de toma de temperatura
- Instalar hospitales móviles
- Preparar lugares para aumentar la capacidad de internación hospitalaria
- Alistar todo su personal médico y de sanidad, incluso convocando a las reservas
- Alistar vehículos, buques, aeronaves, cuarteles e instalaciones para dar apoyo sanitario a la población
- Exceptuar a todo el personal militar de la cuarentena obligatoria
- Reforzar lugares de frontera y de pasos internacionales para controlar su cierre
- Conformar 14 Comandos Conjuntos de Zonas de Emergencia para que coordinen todas las tareas necesarias en nuestro extenso territorio y se vinculen con las autoridades provinciales (y municipales) en su zona de responsabilidad
- Operar un gran número de Centros de Operaciones de Emergencia en la mayoría de las ciudades en donde existen guarniciones militares
- Sus laboratorios y sastrerías deberán aumentar exponencialmente la capacidad para fabricar alcohol en gel y producir barbijos e indumentaria de protección

En un abrir y cerrar de ojos todos los políticos tomaron real conciencia de que las FFAA son el ente del Estado con mayor despliegue y que más territorio cubre en toda la superficie nacional, que tiene capacidad de movilización, de comunicación, de enlace y de aumentar sus capacidades recibiendo o agregando personal y medios de otras

de marzo de 1976 las FFAA tomaron el gobierno dando comienzo al denominado “Proceso de Reorganización Nacional”, último gobierno militar que tuvo el país.

Ministerio de Justicia. Información Legislativa y Documental, “Constitución Nacional”. Consultado el 2 de mayo de 2020, <http://www.infoleg.gob.ar>

Ministerio de Justicia. “Conmemoraciones día Nacional de la memoria por la verdad” Ley 25633. Consultado el 2 de mayo de 2020, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=77081>

Ministerio de Justicia. “Organización del Servicio de Defensa Nacional” Ley 23554. Consultado el 2 de mayo de 2020, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=20988>

⁹ Estado Mayor Conjunto de las FFAA, “Noticias”. Consultado el 2 de mayo de 2020, <http://www.fuerzas-armadas.mil.ar/Noticia-2020-04-13-covid-19.aspx> .

agencias del Estado, sin necesidad de adaptación. Y también descubrieron que todo su personal mantiene una disciplina poco común en otros órdenes de la vida, está en condiciones de trabajar las 24 horas, los 7 días de la semana sin preaviso, sin pagos adicionales ni horas extra.

Casi sin pensarlo y sin tener que expresarlo, los funcionarios contaban con una columna vertebral que les permitió tener información en tiempo real, medios de transporte, medios de comunicación, un lugar donde reunirse con equipamiento técnico para conexión virtual, lugares de internación de pacientes, lugares para preparar y distribuir comida, lugares de alojamiento; amén de cocineros, enfermeros, médicos, conductores, ambulancias, aviones, helicópteros, buques en condiciones de realizar, sin transición, lo que se les estaba ordenando¹⁰. Y desde el día uno, pudieron sacar provecho y tener un buen soporte, en fondo y forma, de la aceptada rutina que tienen las fuerzas armadas de organizar y coordinar reuniones, hacer *briefings* o producir informes y exposiciones en forma oral y escrita. Y la costumbre de realizar una reunión diaria en donde se recibe la información pertinente, se producen reportes y se “imparten las órdenes” necesarias para continuar las operaciones

Así fue como vimos, por todos lados y con una frecuencia inusitada para la Argentina, vehículos militares, personas de uniforme, imágenes reiteradas de equipo e instalaciones militares y una creciente presencia, real y digital, en todos los medios de prensa y de comunicación y, por supuesto, en las redes sociales, de anécdotas, historias y comentarios de lo que los militares estaban haciendo en tal o cual lugar. Y todo ello se repetía a lo largo y ancho de nuestro extenso país.

¹⁰ Noticias Nacionales, “Rossi: Toda la capacidad de las Fuerzas Armadas está a disposición”, *Agencia Nacional de Noticias Telam*, 15 de abril de 2020, <https://www.telam.com.ar/notas/202004/452109-fuerzas-armadas-coronavirus-agustin-rossi.html>



Imagen 3. Camiones del Ejército trasladan material de sanidad en uno de los accesos a la Ciudad de Buenos Aires. Fuente: Sumario Noticias

No pocos funcionarios descubrieron que las FFAA ya habían empezado a aplicar protocolos de sanidad y de seguridad desde mucho antes de que el coronavirus fuese noticia, y que las primeras órdenes de protección databan de principios de febrero (40 días antes que para la mayoría de la población) cuando, ante los informes que llegaban desde China, se hizo imperioso tomar medidas sanitarias estrictas en las bases de la Antártida, lugar donde sería peligrosísimo que el coronavirus apareciese. Y con ello, se puso en marcha la rueda de órdenes y procedimientos de limpieza, desinfección, sanidad y seguridad para muchas instalaciones militares. Cuando esto mismo se implementó a nivel nacional, los militares tenían varias semanas de práctica al respecto.

Llegado a este punto, y dependiendo de la nacionalidad del lector, del grado de experiencia y conocimientos militares que cada uno tenga, podría parecer lógico y natural todo lo que se ha venido describiendo. Pero no es, no era, no fue así en el caso de la República Argentina de los últimos 30 años en donde renombrados periodistas, importantes funcionarios y mucha gente aún a numerosas autoridades se cuestionaban el porqué tener FFAA, muchos preguntando ¿para qué sirven las FFAA?,¹¹ mientras se

¹¹ Eduardo Van Der Kooy, “Para que tiene el país las fuerzas armadas”, *Clarín*, 24 de julio de 2018, https://www.clarin.com/opinion/pais-fuerzas-armadas_0_SkRZX8SE7.html

miraba con poco interés como entraban en un proceso de desgaste y debilitamiento muy difícil de revertir.



Imagen 4. Visita del Gobierno en el Centro de Operaciones de Emergencias de Córdoba. Fuente: Cuenta de Twitter del Ministro de Defensa

Era inusual y poco frecuente ver despliegues militares en las calles y que las FFAA ocupen mucho espacio en los medios de comunicación o en la agenda del Poder Ejecutivo.

Paradójicamente, los epidemiólogos y médicos especialistas recomendaban la más estricta limitación a la circulación y aglomeramiento de personas. Lo importante era disminuir lo máximo posible la tasa de contagios, aplanar la curva de infección y evitar que el debilitado sistema de salud público nacional colapsara por la cantidad de pacientes. Esto requería, desde un punto de vista sanitario, la declaración del estado de sitio y una cuarentena rigurosa. La Constitución Argentina no prevé la figura de estado de emergencia o estado de calamidad u otras figuras legales similares que sí existen en otros países.

Pero dada nuestra historia reciente, los antecedentes del gobierno actual y la postura ideológica y política de muchas autoridades nacionales, era una contradicción muy grande el tener que declarar el estado de sitio y “sacar a las FFAA a la calle” de una manera que ningún otro gobierno había hecho en los últimos 37 años. Pero al mismo tiempo, ese mismo gobierno necesitaba a las FFAA alistadas, preparadas, subordinadas y disciplinadas en las calles, dando contención, transporte, salud y comida a muchas personas de bajos recursos y afectadas por la pobreza que, sin poder trabajar, se veían muy cerca del colapso económico y social.

Cuando la Preparación y la Oportunidad se Encuentran

Así fue como el Gobierno Nacional dictó -entre el 12 y el 20 de marzo - una serie de “Decretos de Necesidad y Urgencia” (DNU)¹², que es un instrumento amparado por la Constitución en su artículo 99, para ordenar todas las tareas que actualmente desarrollan las FFAA. Varias voces se alzaron en contra de estos DNU por considerarlos inconstitucionales ya que avasallaban derechos y garantías que solo podrían ser removidos mediante la declaración del estado de sitio¹³. Cualquier observador, sin necesidad de profundos análisis, puede concluir que el DNU (en especial el 297/20)¹⁴ es prácticamente equivalente a declarar el estado de sitio, pero sin nombrarlo. Sí se encargaron de destacar y resaltar que las FFAA que se empeñaban en tareas humanitarias lo hacían sin portar armamento individual y con una custodia y seguridad inmediata proporcionada por la Gendarmería Nacional o la Policía Federal o provincial correspondiente.



Imagen 5. El Presidente, en sus oficinas de la Residencia de Olivos, rodeado de los Jefes de las FFAA. Fuente: <https://www.surenio.com.ar/2020/03/ejercito-argentino-esta-con-la-gente>

¹² Ver texto del Decreto de Necesidad y Urgencia. Boletín Oficial de la República Argentina. “Decreto de Necesidad y Urgencia Nro 260/2020”. Consultado el 19 de junio de 2020, <https://www.boletinoficial.gob.ar/suplementos/2020031201NS.pdf>;

¹³ Ricardo Terrile, “Es constitucional el DNU del presidente de la Nación?”, *La Capital*, 27 de marzo de 2020. <https://www.lacapital.com.ar/opinion/es-constitucional-el-dnu-del-presidente-la-nacion-n2573653.html>

¹⁴ Ver texto del Decreto de Necesidad y Urgencia Nro. 297/2020. Boletín Oficial de la Republica Argentina “Decreto de Necesidad y Urgencia Nro 297/2020”, Consultado el 19 de junio de 2020, <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320>

En forma inmediata, nos encontramos con cientos de reportajes, notas, comentarios, fotos, publicaciones en las redes sociales, y vimos al presidente rodeado de oficiales de uniforme y un sinnúmero de imágenes que no eran habituales en la Argentina de los últimos años. Cada una de las autoridades y funcionarios con responsabilidad, de todo nivel, nacionales, provinciales y municipales comenzaron a tener (o profundizar) sus contactos personales con las FFAA y el Comandante o Jefe designado en su jurisdicción. Y entonces, reitero, se volvió una imagen común y corriente ver, en todas las reuniones y foros cuyo propósito fuese la preparación y defensa contra la pandemia, a personal de las FFAA ocupando lugares destacados como no lo era en el pasado reciente.

¿Y en el resto de Latinoamérica?

Por supuesto que es prácticamente imposible generalizar, porque cada país tiene su propio sistema político y una diferente situación, además de un marco legal y una constitución propia. Pero podemos afirmar que la mayoría de los gobiernos de los países latinoamericanos recurrieron al empleo y movilización de las FFAA para aprovechar su despliegue territorial, su capacidad logística, sus medios, equipos y sus capacidades para operar en zonas de emergencia o catástrofe.

Un primer pensamiento que aflora de la respuesta dada a la emergencia es que, si bien cada país es un caso particular y distintivo, en líneas generales decimos que en aquellos en los que las FFAA tenían una imagen alta, en estos momentos de la pandemia la tendrán muy alta y así respectivamente. En todos los países, la imagen de las FFAA debe haber subido un escalón en cuanto a la consideración social y el grado de confianza que inspiran en la sociedad.

Algunos países, como por ejemplo Chile, tiene en su legislación el estado de excepción, y sus leyes nacionales le otorgan al presidente una mayor flexibilidad para el empleo de las fuerzas armadas dentro de su propio territorio. El 19 de marzo, el Presidente Sebastián Piñera decretó el estado de Excepción Constitucional de

Catástrofe¹⁵ en todo el país por 90 días para enfrentar el coronavirus. Al tiempo que expresaba “Cuidémonos entre todos” como principal premisa para el pueblo chileno, también destacaba que esta declaración permitirá resguardar el cumplimiento de las cuarentenas y medidas de aislamiento social, garantizar la cadena de producción y distribución para asegurar el normal abastecimiento de la población y proteger y resguardar mejor las fronteras. Además, la restricción de reuniones en espacios públicos, establecer toques de queda, dictar medidas para la protección de servicios de utilidad pública, y limitar el tránsito o locomoción de personas. La medida también permite la participación y colaboración de las Fuerzas Armadas.

En forma similar, el Presidente de Colombia, Iván Duque, decretó el Estado de Emergencia¹⁶ el día 17 de marzo para enfrentar el COVID-19, basándose en el artículo 215 de la Constitución. En Colombia el estado de emergencia es un estado de excepción en el que el presidente de la República puede expedir normas mediante un decreto legislativo, sin necesidad de ser tramitadas por el Congreso. Colombia, al igual que muchos países del mundo, se vio obligada a recurrir a sus militares y policías para enfrentar la pandemia. El ministro de Defensa Carlos Holmes Trujillo expresó¹⁷ que “Lo primero, por supuesto, fue la disposición de nuestras capacidades en todo el territorio nacional para garantizar que las medidas que decretó el presidente Duque se cumplan y así contener la propagación de la covid-19. Esto significó más de 29.000 militares apoyando a la Policía en el cierre y control de las fronteras; el despliegue en las vías del país de más de 800 puestos de control entre policiales y militares; la activación de dispositivos de la Policía para hacer controles en las ciudades y prevenir hurtos, saqueos o aglomeraciones y las caravanas de seguridad que tienen acompañamiento mixto de la Policía y el Ejército, entre otras acciones”.

En todos los países de la región, como ser en Uruguay, Brasil, Paraguay, Bolivia, Perú, Ecuador, México, Chile, Panamá, Haití, Dominicana, podemos ver y leer noticias que dan cuenta del amplio despliegue y de los operativos en apoyo a la

¹⁵ Prensa Presidencia, “Presidente Piñera decreta Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe en todo el país por 90 días para enfrentar coronavirus: “Cuidémonos entre todos”, *Gobierno de Chile*, 18 de marzo de 2020. <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=148647>

¹⁶ Tikitakas, “Que significa el estado de emergencia en Colombia” AS, 20 de marzo de 2020, https://colombia.as.com/colombia/2020/03/20/tikitakas/1584721615_170714.html

¹⁷ Nación, Noticias, “La guerra contra el virus” *Semana*, 4 de abril de 2020, “<https://www.semana.com/nacion/articulo/por-que-las-fuerzas-militares-son-claves-en-la-lucha-contra-el-coronavirus/661431>

comunidad que todas las fuerzas armadas han planificado y están ejecutando como una de las caras mas visibles de la presencia del Estado. En un extenso artículo publicado por el periódico digital Infobae¹⁸ el día 24 de marzo, se puede leer, entre otros conceptos que “el presidente panameño Laurentino Cortizo declaró una cuarentena total e indefinida que comenzará el miércoles a las 5:01 am y se sumará al toque de queda que rige desde las 5 pm”, y que “Ecuador amplió un toque de queda que entrará en vigor a las 4pm en vez de las 7pm, luego de reportar un nuevo incremento en el número de contagios”. En el mismo artículo se hacen referencias a las medidas tomadas por los gobiernos de Colombia, Venezuela, México, Cuba y Argentina.

Cada país tomó sus medidas adaptadas al marco legal pre-existente, pero también a la situación nacional tanto sea en el marco político, como en la consideración y evaluación social de sus Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad. Esto cobra una particular sensibilidad en casos como los de Chile, Bolivia, Ecuador y Colombia, donde en los últimos 6 o 7 meses existieron protestas, revueltas y masivas manifestaciones en donde se debieron tomar medidas extremas como estados de sitios y toques de queda, las que provocaron en un sector no menor de la población una sensación de rechazo al orden militar, a la represión y al uso de la fuerza. Paradójicamente, en muy poco tiempo, se ven nuevamente a las fuerzas militares y aun con mayor presencia, en la calle, pero asistiendo y protegiendo a la población, brindando servicios esenciales (comida, salud, seguridad) y extendiendo la mano del Estado a lugares en donde no llegan otras agencias. Y todo ello con un alto nivel de aceptación y reconocimiento. Es decir que en donde existían situaciones sociales convulsionadas en la etapa pre-pandemia, la actuación de las FFAA durante la pandemia actuó como un factor de estabilidad del Estado y las FFAA se perciben ahora como parte de la solución al problema y como parte central de la respuesta estatal.

Volviendo a la Argentina, y si bien no experimentó problemas sociales o protestas masivas durante 2019 como otros países de la región, si hay un gran porcentaje de la población con un sentimiento y un discurso peyorativo sobre las FFAA, su pasado, su presente y -lamentablemente- sobre su futuro.

¹⁸ Agencias AP, “COVID-19: Colombia va a cuarentena, Venezuela la extrema”, *Infobae*, 24 de marzo de 2020, <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/03/24/covid-19-colombia-va-a-cuarentena-venezuela-la-extrema/>

Primero, lo primero

Hay muchas posibles explicaciones para interpretar estos cambios y estas reacciones sociales. Seguramente deberíamos apoyarnos en las ciencias sociales, la sociología, la psicología, y también en cuestiones de la motivación de la conducta humana que bien reflejó el psicólogo Abraham Maslow cuando desarrolló su teoría sobre la satisfacción de las necesidades básicas que se conoce como la pirámide de Maslow¹⁹.

Los 5 niveles de la pirámide de Maslow son los siguientes:

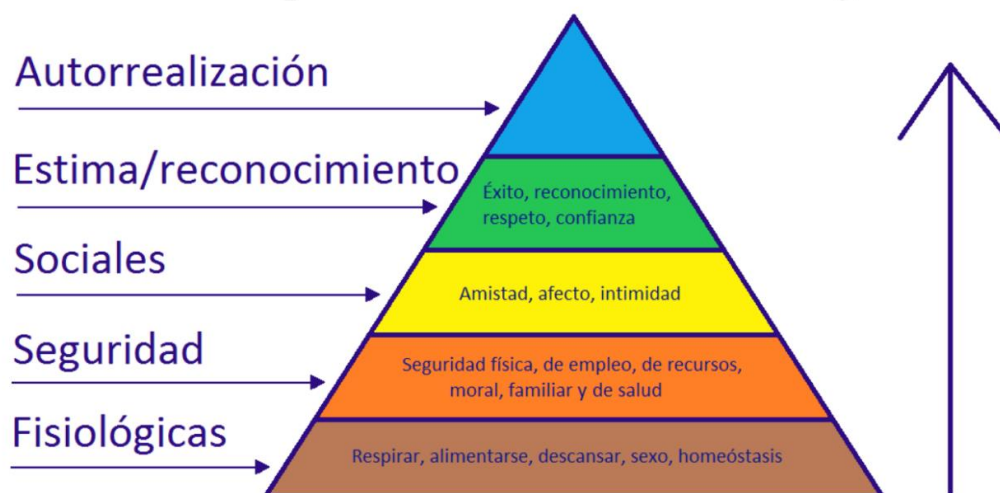


Diagrama 1. Pirámide de Maslow - Fuente Economipedia.com

Pero aquí preferimos reducirlo a una interpretación muy simple que puede expresarse en una frase que ilustra muchos escritos, textos e incluso es visible en paredes y cuadros. Dice algo así como *todos adoran a Dios y al soldado en el momento del peligro y no antes. Una vez que el peligro pasó, Dios es olvidado y el soldado, despreciado.*²⁰ Quiere decir entonces que el renacer en la valoración y consideración de la sociedad y del gobierno, tiene su raíz directa e innegable en el temor y preocupación que suscitó la

¹⁹ El psicólogo humanista norteamericano Abraham Maslow (1908-1970) formuló en su obra “Una teoría sobre la motivación humana” (*A Theory of Human Motivation*) la teoría de la pirámide de Maslow que explica de forma visual el comportamiento humano según nuestras necesidades.

Abraham Maslow, *A Theory of Human Motivation*. Nueva York, Martino Fine Books, 1943, reprinted 2013.

²⁰ Autor anónimo.

pandemia declarada en todo el mundo y las noticias desalentadoras que llegaban desde otros países.

Así que, con *el diario del lunes*, el gobierno argentino (y todos los de la región) comenzaron a tomar medidas ejecutivas, inmediatas, drásticas y de gran impacto local y regional, que -necesariamente- por la envergadura, rapidez, despliegue y logística eran naturalmente posibles y factibles gracias a las FFAA. En Buenos Aires existe un dicho popular que dice que “el miedo no es zonzo²¹” por lo que el temor que experimentaron muchas de las autoridades a que la pandemia se les escape de las manos, colapse el ya debilitado sistema de salud y genere un caos social inmanejable, hizo olvidar y pasar por alto muchos preconceptos, pruritos, relatos y *clichés* de tribuna, y decidieron, sin dudar, el despliegue, empleo y operación de todas las FFAA al máximo de sus capacidades²². Allí, casi instantánea y simultáneamente descubrieron dos cosas: la gran preparación, capacidad, método y sistema que tenían las FFAA para apreciar, planificar y resolver, sin dejar de lado la capacidad de organización, control, comunicación y dirección; y como contrastaba todo eso con los obsoletos, limitados, escasos, disminuidos y desactualizados materiales y equipos con que contaban. Ese contraste hizo bien evidente la sobrecapacidad para planificar y conducir con la muy limitada posibilidad de operar y ejecutar.

“ En muchos lugares el personal es aplaudido por la gente ”

Imagen 6. Expresión del Ministro de Defensa argentino al ser consultado sobre como recibe la ciudadanía a las FFAA. Fuente: Cadena 3.com

Bastó una simple observación del “presente militar” para entender y ver lo que las reducciones de presupuesto, la falta de personal, los bajos sueldos, la falta de inversión, la inexistencia de planes plurianuales de equipamiento, la falta de prioridad política, y la poca consideración pública, habían logrado en las FFAA. Por un lado, una

²¹ Zonzo: Que no tiene viveza, energía, ni gracia.

²² Guardia, Emiliano. “Rossi destacó el trabajo de las FF.AA. por el COVID-19”, *Cadena 3*, 22 de abril de 2020, https://www.cadena3.com/noticia/viva-la-radio/rossi-destaco-el-trabajo-de-las-ffaa-por-el-covid-19_258212. En este artículo el ministro también expresa que “Hay mucha empatía y reconocimiento de la gente por el accionar de las Fuerzas Armadas”. Y “estamos poniendo a disposición toda la capacidad de las Fuerzas Armadas”.

reducida y limitada capacidad para operar por falta de materiales, pero al mismo tiempo demostraban una gran vocación de servicio y motivación²³ que se exteriorizaba por el adecuado estado de mantenimiento de esos vetustos equipos y por el nivel de preparación, educación y vocación de servicio de su personal. Sin distinción de jerarquías, fuerza, arma o especialidad.

Es así como las FFAA se convirtió en uno de los primeros brazos ejecutores y la cara más visible del gobierno (en el nivel nacional, provincial y municipal) brindando apoyos y servicios a todas las comunidades y, en especial, a los sectores más carenciados y en donde las preocupaciones eran más grandes, tanto sea para cubrir necesidades de alimentación y seguridad, como para aumentar y reforzar las capacidades sanitarias de diferentes ciudades y hospitales²⁴.

De manera muy contundente, la prestigiosa consultora argentina *Management & Fit*²⁵ publicó el día 4 de mayo una encuesta que ilustra claramente lo expuesto hasta aquí al concluir que las FFAA ocupan el tercer lugar (entre 13 instituciones nacionales) con mayor porcentaje de confianza y aprobación, sólo debajo de las Universidades y Colegios, y por encima de otras como el Sistema de Salud, el Gobierno Nacional, los Jueces, la Prensa y los Diputados.

El Diario *Ámbito Financiero*, en su edición digital del 4 de mayo destacó²⁶ que “Aumenta el nivel de confianza en el Ejército Nacional a causa de su accionar de ayuda social durante la crisis del COVID19” y luego agrega “Su índice marca 66% de confianza”. Pero lo que es necesario subrayar aquí es una de las conclusiones que hace

²³ Frank Mora, Brian Fonseca y Pablo Atencio, “Argentina: Military Culture”, Florida International University, 2017. <https://gordoninstitute.fiu.edu/policy-innovation/military-culture-series/frank-mora-brian-fonseca-and-pablo-atencio-2017-argentine-military-culture.pdf>

²⁴ Para ilustrar este cambio de paradigma y consideración hacia las FFAA, el día 8 de abril de 2020, en una reunión del Ministro de Defensa con la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, se consensuaron ideas para que las FFAA tengan tarifas públicas diferenciadas, lo que rápidamente se convirtió en dos Proyectos de Ley presentados inmediatamente por el diputado (de la oposición) Dr Juan Aicega. Son dos proyectos de ley que contaron con la aprobación del Ministro de Defensa, dejando de lado las habituales diferencias entre oficialismo y oposición.

Honorable Cámara de Diputados de las República Argentina, *Proyectos de Ley de tarifas diferenciadas y de combustibles para las FFAA* Nro 1411-D-2020 y 1311-D-2020, consultados el 5 de mayo de 2020, <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/>

²⁵ Management & Fit Consultora, “Bienvenidos”. Consultado el 5 de mayo de 2020, <http://myfconsultora.com.ar/>

²⁶ “Universidades y escuelas, las instituciones que generan más confianza en Argentina,” *Ámbito Financiero*, 4 de mayo de 2020 <https://www.ambito.com/informacion-general/universidades/universidades-y-escuelas-las-instituciones-que-generan-mas-confianza-argentina-n5100129>.

la consultora en ese informe que se refiere al nivel de crecimiento de ese porcentaje de confianza en las FFAA. En 2016, el mismo relevamiento arrojaba un resultado de 34.4% de confianza en las FFAA contra un porcentaje actual del 66,3% lo que muestra un vertiginoso aumento de 31.9%.

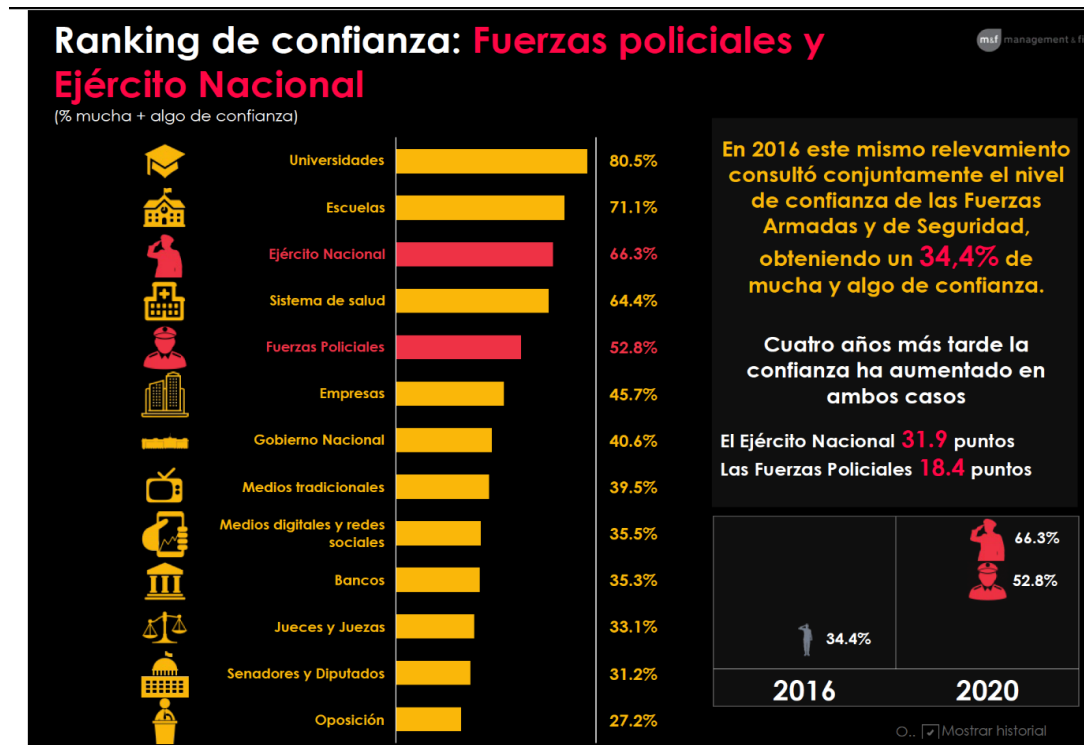


Imagen 7. Estudio cuantitativo en el ámbito del Área Metropolitana de Buenos Aires. 25/29 de abril de 2020 - Fuente: Management & Fit.

Llegamos entonces a una conclusión importante que no sólo se evidencia en las opiniones periodísticas, apreciaciones de autoridades políticas y militares, o expresiones en las redes sociales, sino también en una investigación y estudio realizado por una encuestadora muy renombrada en la Argentina: las FFAA gozan de un concepto y prestigio alto, y generan un elevado grado de confianza. La gran pregunta y dilema es: ¿Se transformará esto en algo más permanente, duradero y que vaya mas allá de la actual emergencia del coronavirus?

Podríamos aquí incluso hacer algunas referencias filosóficas y citar a Thomas Hobbes²⁷ cuando, en su obra más conocida, el *Leviatán*, en su parte primera escribe sobre el hombre, la voluntad y la conducta humana. Luego, al describir las leyes de la

²⁷ Thomas Hobbes, *Leviathan, or The Matter, Form and Power of a Common-Wealth Ecclesiastical and Civil*. Londres: Andrew Crooke, 1651.

naturaleza *hobbesianas* vemos que Hobbes sostiene que el hombre busca primero la seguridad antes que la libertad. Podríamos inferir entonces que todo aquello que le provea un ámbito seguro, cuando hay peligro, se tornará naturalmente prioritario y será muy apreciado y valorado.

En la misma línea hay muchos observadores políticos que dicen que la crisis del coronavirus ha provocado una suerte de neo-keynesianismo, no solamente en lo económico, sino una situación en la que la intervención del Estado es cada vez más importante y necesaria, y que una consecuencia directa de la pandemia del 2020 es que se fortalecen los Estados nacionales, se debilita la globalización y no pocos pensadores actuales aventuran que en los próximos meses veremos, por parte del Estado, un intervencionismo extremo²⁸. En consecuencia, y siendo las FFAA una institución y pilar fundamental del Estado, en el proceso de su fortalecimiento, las FFAA jugarán un papel central en la estabilidad de los países y en la extensión de la presencia del Estado donde haga falta.

La estatalidad

El concepto de estatalidad (*stateness*²⁹) es relativamente nuevo, sobre el que no existe un completo consenso en cuanto a significado y alcance, pero que definimos aquí como la capacidad del Estado para imponer la ley y el orden dentro de su territorio, determinar e implementar leyes y detentar la legitimidad como unidad política³⁰. Lógicamente, si aceptamos que viene un período de mayor robustez, presencia y fortalecimiento del Estado, es dable pensar que las FFAA se verán también directamente influidas por ese robustecido papel del Estado.

Sin embargo, no es una relación causal directa y lineal que diga: si el Estado está más presente y más fuerte, entonces las FFAA también lo están. En las últimas décadas, y no sólo en los países de la región, sino en todo el mundo, la transformación de los

²⁸ Sergio Berensztein, “Roles de las Fuerzas Armadas en América Latina”. Conferencia, Instituto de Sociología Política, Academia Nacional de Ciencias Morales y Sociales, Buenos Aires, 7 de mayo de 2020.

²⁹ David Andersen, “Stateness and Democratic Stability”. PhD Dissertation, Aarhus University, Aarhus, Febrero 2017. Disponible en https://politica.dk/fileadmin/politica/Dokumenter/ph.d.-afhandlingler/david_andersen.pdf 39,44

³⁰ David C. Emelifeonwu, “Sovereignty, *Stateness* and Peace Support Operations”. Presentación, Inter-American Defense College, Peace Support Operations Seminar, Washington DC, 22 November 2017.

conflictos y las realidades geopolíticas, así como los desastres naturales y el cambio climático, han transformado la guerra y los escenarios en donde los Estados deben dar respuestas³¹. Entonces, cuasi globalmente, los Estados han exigido y aún demandan nuevas misiones y nuevas tareas a las FFAA, muchas veces sin una planificación o una estrategia previa que las haya preparado para ello.

Podemos concluir en que muy probablemente veamos un futuro inmediato en donde el Estado esté más presente que nunca con un intervencionismo muy fuerte, pero también con problemas y desafíos nuevos que requerirán soluciones novedosas y respuestas muy precisas. Para que la *estatalidad* sea sinónimo de paz y seguridad, y la población siga confiando en la legitimidad de cada Estado, los países deberán estar preparados para nuevos escenarios y problemas cada vez más exigentes. Las FFAA no están ajenas a esa demanda y, su relevancia como elementos esenciales que contribuyan a esa *estatalidad*, estará dada por su capacidad y profesionalismo para cumplir eficientemente las cada vez más amplias y diversas misiones.

Un horizonte con niebla

Para empezar, aún no sabemos el desenlace que tendrá todo esto, los efectos que dejará la pandemia en la salud y en la economía de los países afectados, ni que consecuencias directas le serán atribuidas al coronavirus. Seguramente encontraremos métricas y cifras expresadas ya sea en cantidad de enfermos, fallecidos, porcentaje de pobreza, puntos del producto bruto interno, empresas quebradas, desempleo o equipamiento militar, de personal y efectivos de las FFAA, pero, aun así, en medio de esta incertidumbre, podemos ensayar algunas ideas para que este “renacer” de las FFAA se transforme en algo duradero y positivo.

Por supuesto que partimos de la base de que las FFAA de todos los países de la región, pero especialmente las de la República Argentina, no son (ni por vocación propia ni por iniciativa de otros actores interesados) un factor político ni un factor de poder para actuar a favor o en apoyo de algún tipo de interés partidario o sectorial. Son el brazo armado de la Nación y servirán según la Constitución y sus leyes.

³¹ Do Tank Tabula Rasa. “Estamos a Tiempo”. Consultado el 30 de abril de 2020. <https://www.dotanktabularasa.com/articles/2018/5/1/estamos-a-tiempo>

El *Roadmap* que trazaríamos para transitar la crisis y salir de ella en forma “saludable” incluye:

1. **¡Mantenerse alejados de la política!** Es cierto que las FFAA cumplen las órdenes de quien gobierna, pero deben hacerlo en forma independiente del partidismo y propaganda política o electoral. Puede resultar tentador para algunos, pero solamente le servirá a uno, dos o diez altos mandos en su interés personal y, seguramente, dañará la imagen de cientos y miles de hombres y mujeres que trabajan silenciosamente para cumplir su misión.
2. **¡Hacer lo que saben hacer!** Aunque esto parezca una verdad de Perogrullo es importante mantener los procedimientos, estándares, formas y costumbres propias de las operaciones militares. Es esa capacidad distintiva de organizar, dirigir, planificar y ejecutar lo que las hace valiosas y valoradas por los demás. No quieran imitar otro tipo de organización o fingir una cultura que no es propia.
3. Intensas y modernas **campañas de información pública** mostrando lo que hacen y de lo que fueron y son capaces los militares. Intenso uso de las redes sociales, adaptadas a grupo etario y estrato socio cultural. Llegar a toda la sociedad.
4. Continuar y **afianzar todos los vínculos y lazos** establecidos con los diferentes entes del Estado en todo nivel (nacional, provincial y municipal) así como con las demás agencias del gobierno con las que trabajaron. Nada reemplaza el conocimiento y los lazos interpersonales. Una buena agenda, cargada de contactos y un cronograma de reuniones y actividades en conjunto reforzará los vínculos y mantendrá en alto el concepto de ayuda mutua y estima.
5. Fomentar y **desarrollar las habilidades interpersonales** de quienes tienen responsabilidades de comando y relacionamiento con otras autoridades. Esto implica una alta dosis de inteligencia cultural para poder trabajar adecuadamente entre diferentes organizaciones y entidades con cultura organizacional, formación y *background* distinto, pero que deben desarrollar una tarea común.
6. **Mantener procesos de reuniones e intercambios** de información, fomentar las comunicaciones y los enlaces a todo nivel.
7. **Establecer convenios o acuerdos** que impliquen contraprestaciones de servicios y ayuda mutua, en especial a nivel local o municipal, para aprovechar las mejores capacidades de cada una de las entidades que se encontraron trabajando codo a codo en esta crisis (*¿quién no descubrió que un vecino cercano tenía esa piscina o estadio que tanta falta nos hacía en el cuartel que puede ser utilizada a cambio del moderno lavadero de vehículos o la banda de música dando marco a una ceremonia?*)
8. Renovar la presencia y **contacto de los miembros de las FFAA con instituciones públicas y privadas**, en especial educativas, para resignificar la historia, los símbolos

patrios, las tradiciones y que la sociedad sienta bien cerca a sus FFAA, y eso se traduzca en hechos concretos.

9. **Realizar “Jornadas de Puertas Abiertas”** en los cuarteles e instalaciones militares, con muestras de material, demostraciones, exhibiciones, etc. y buscar esa cercanía y comunicación, a todo nivel, entre los ciudadanos y los militares.
10. Mantener un **alto grado de conducta, disciplina y profesionalismo** en todo lo que se hace y se dice. Eso se nota en todo momento y en toda actividad.
11. Y, para quienes ocupan los más altos puestos en la conducción de las FFAA les cabe la mayor responsabilidad en **saber hacer y decir**, no sólo todo lo que se mencionó en los puntos precedentes, sino en encontrar el momento y la oportunidad adecuada para **proponer y plantear todas las medidas** que se requieren para poder revertir la situación en que la pandemia encontró a las instituciones militares y que la próxima emergencia o situación inesperada encuentre a las FFAA en una mejor situación. Esto no es una tarea fácil, pero es el *combate* que les toca dar y es una oportunidad inmejorable e impensada hace apenas unos meses atrás.

Ya demostrada la capacidad de trabajo, el espíritu de sacrificio, el patriotismo, la subordinación, la disciplina y el profesionalismo para hacer lo mejor que se puede con lo que se tiene, es el momento de buscar las mejoras concretas y revertir las postergaciones que se han sufrido en el pasado reciente.

Conclusiones

No es necesario buscar responsables ni señalar culpables. Ni siquiera es necesario mirar el pasado. Desde el presente al futuro. Las operaciones, despliegue y movilización realizadas en respuesta a la pandemia del Covid-19 nos dan un buen punto de partida, una buena vara para medir donde está cada institución armada y poder trazar los planes hacia el futuro.

Han quedado en evidencia muchas de las cosas que se venían señalando en los años precedentes en términos de presupuesto insuficiente, reducción de efectivos, obsolescencias de material y equipo, y falta de tecnología. Y ahora, además, no sólo es conocido por la mayoría de las autoridades y la población, sino que la misma sociedad apoyó y reconoció el trabajo de sus FFAA. Todo lo que contribuya a su mejora y modernización, redundará en mejores servicios al país y en la protección de sus ciudadanos. Esa inversión en defensa es, claramente, una *win-win situation*.

Cabe aclarar aquí que lo que se debe procurar no es la recuperación o adquisición de material y personal para enfrentar una nueva emergencia. Lo que las FFAA

necesitan, siempre, es el material, equipo y adiestramiento necesario para cumplir la misión principal: la defensa del territorio y su soberanía³². De ello se desprenderán, luego, las capacidades necesarias para dar apoyo a la comunidad, realizar operaciones de protección civil y de asistencia en emergencias.

Una frase muy utilizada en ámbitos de la enseñanza militar dice que “quien puede lo más; puede lo menos”. Esa frase mantiene vigencia y es allí hacia donde hay que apuntar. Preparados para las mayores exigencias de las operaciones de combate en defensa de la soberanía, la vida, los bienes y los recursos del país, se estará en inmejorables condiciones para movilizar, desplegar, operar y asistir en todo el territorio nacional y aun en el extranjero, actuando en todo tipo de emergencia o desastre natural que se presente³³.

Por ello, es fundamental que las autoridades civiles que tienen la responsabilidad de comandar las FFAA, determinar la política de defensa, asignar el presupuesto y proponer o aprobar un moderno y adecuado marco legal, tengan la visión para acordar estrategias de defensa nacional que sirvan para cumplir su misión principal de defensa del territorio y la soberanía. Si eso se logra, las FFAA serán también una adecuada herramienta al servicio de la política exterior y un mecanismo de ayuda y respuesta para protección civil y asistencia humanitaria. *Un instrumento que, bien afinado, permitirá la ejecución de múltiples y variadas obras, en beneficio de todos.* Para contribuir a lograrlo, los más altos jefes militares tienen que estar preparados para **“decir lo que tiene que ser oído y no lo que las autoridades quisieran escuchar”**.

³² La misión Principal de las Fuerzas Armadas es Contribuir a la Defensa Nacional actuando en forma disuasiva o empleando los medios en forma efectiva, a fin de proteger y garantizar de modo permanente la soberanía e independencia, la integridad territorial, la capacidad de autodeterminación, la vida y libertad de los habitantes y los recursos de la Nación frente a los riesgos y eventuales amenazas de origen externo.

Las misiones secundarias son:

-Participar en Operaciones de Mantenimiento de Paz y/o coaliciones multinacionales bajo mandato de Organismos Internacionales.

-Participar en el desarrollo de medidas de cooperación y confianza mutua, en el marco regional e internacional, para la prevención de situaciones de conflicto.

-Participar en Misiones de Seguridad Interior en los términos prescriptos por la Ley de Seguridad Interior.

Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, “Misiones y Funciones de las FFAA”. Consultado el 2 de mayo de 2020, <http://www.fuerzas-armadas.mil.ar/Mision-y-Funciones.aspx>

³³ Juan Aicega. “El Futuro de la Defensa Nacional: estrategia para una reforma”. Conferencia del Diputado Nacional y miembro de la Comisión de Defensa del Congreso, Universidad Austral, Buenos Aires, 5 noviembre 2018.

Para ir culminando, y aun sabiendo que la pandemia es una historia con final abierto y todavía en evolución, estamos en la idea de señalar que las FFAA saldrán fortalecidas de esta situación. Su preparación y adiestramiento silencioso, su capacidad de trabajo y su esfuerzo por mantener el mayor nivel operativo posible, están rindiendo su fruto. La confianza de la población es uno de los activos más grande (sino el más grande) que puede tener una institución de servicio. Esta es la principal consecuencia y el factor más trascendente para mirar el futuro de las instituciones armadas. Pero nada se da sin esfuerzo y sin planificación para conseguirlo.

Los militares no deben sentarse a esperar el *maná* que les venga cual premio por su aporte durante la lucha contra el coronavirus. Deberán ponerse a trabajar, sin descanso, y con meticulosa precisión en todos y cada uno de los lugares en los que el marco legal y su misión les exige, en donde les compete y en donde es necesario estar presente para el desarrollo eficiente de sus funciones.

“En medio de la dificultad reside la oportunidad.”

Albert Einstein

Bibliografía

- Agencias AP, “COVID-19: Colombia va a cuarentena, Venezuela la extrema”, *Infobae*, 24 de marzo de 2020, <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/03/24/covid-19-colombia-va-a-cuarentena-venezuela-la-extrema/>.
- Aicega, Juan. “El Futuro de la Defensa Nacional: estrategia para una reforma”. Conferencia, Universidad Austral, Buenos Aires, 5 noviembre 2018.
- Andersen, David. “Stateness and Democratic Stability”. PhD Dissertation, Aarhus University, Aarhus, Febrero 2017, https://politica.dk/fileadmin/politica/Dokumenter/ph.d.-afhandlinger/david_andersen.pdf. 39,44.
- Berensztein, Sergio. “Roles de las Fuerzas Armadas en América Latina”. Conferencia, Instituto de Sociología Política, Academia Nacional de Ciencias Morales y Sociales, Buenos Aires, 7 de mayo de 2020.
- Boletín Oficial de la República Argentina. “Decreto de Necesidad y Urgencia Nro 260/2020”, <https://www.boletinoficial.gob.ar/suplementos/2020031201NS.pdf>;
- “Decreto de Necesidad y Urgencia Nro 297/2020”, <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320>
- “Ministerio de Defensa – Promociones” <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/228695/20200506>, consultados el 19 de junio de 2020)
- Calle, Fabián. “Roles de las Fuerzas Armadas en América Latina”. Conferencia, Instituto de Sociología Política, Academia Nacional de Ciencias Morales y Sociales, Buenos Aires, 7 de mayo de 2020.
- Calle, Fabián. “Las FFAA de la región, durante y después del COVID-19”, *Infobae*, 17 de mayo de 2020, <https://www.infobae.com/opinion/2020/05/17/las-ffaa-de-la-region-durante-y-despues-del-covid-19>.

- Do Tank Tabula Rasa. “Estamos a Tiempo”. Consultado el 30 de abril de 2020.
<https://www.dotanktabularasa.com/articles/2018/5/1/estamos-a-tiempo>.
- Economipedia, “Definiciones”. Consultado el 1 de mayo de 2020,
<https://economipedia.com/definiciones>,
- Emelifeonwu, David. “Sovereignty, *Stateness* and Peace Support Operations”. Presentación, Inter-American Defense College, Peace Support Operations Seminar, Washington DC, 22 November 2017.
- Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, “Misiones y Funciones de las FFAA”. Consultado el 2 de mayo de 2020, <http://www.fuerzas-armadas.mil.ar/Mision-y-Funciones.aspx>.
- , “Las Fuerzas Armadas desplegadas en apoyo a la población ante la emergencia por el COVID-19”. Consultado del 30 de abril de 2020, <http://www.fuerzas-armadas.mil.ar/Noticia-2020-04-13-covid-19.aspx>,
- Éxito y Superación Profesional “Citas y Frases”. Consultado el 30 de abril de 2020
<https://www.exitoysuperacionpersonal.com/frases-de-oportunidades/>.
- Gallo, Daniel. “Fuerte advertencia de Kirchner a los Militares”, *La Nación*, 30 de mayo de 2006
<https://www.lanacion.com.ar/politica/fuerte-advertencia-de-kirchner-a-los-militares-nid810149>.
- Guardia, Emiliano. “Rossi destacó el trabajo de las FF.AA. por el COVID-19”, *Cadena 3*, 22 de abril de 2020, https://www.cadena3.com/noticia/viva-la-radio/rossi-destaco-el-trabajo-de-las-ffaa-por-el-covid-19_258212.
- Hobbes, Thomas. *Leviathan, or The Matter, Form and Power of a Common-Wealth Ecclesiasticall and Civil*. Londres: Andrew Crooke, 1651.
- Honorable Cámara de Diputados de las Republica Argentina, “Proyectos de Ley de tarifas diferenciadas y de Combustibles para las FFAA, Numeros 1411-D-2020”. Consultados el 5 de mayo de 2020 <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/resultados-buscador.html?pagina=1>
- “Tarifa diferencial para las Fuerzas Armadas Nacionales 1311-D-2020”. Consultado el 5 de mayo de 2020, <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/resultados-buscador.html>
- John Hopkins University Coronavirus Resource Center, “Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (COVID-19)”. Consultado el 21 de junio de 2020
<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.
- Management & Fit Consultora, “Bienvenidos”. Consultado el 5 de mayo de 2020,
<http://myfconsultora.com.ar/>
- Maslow, Abraham. *A Theory of Human Motivation*. Nueva York, Martino Fine Books, 1943. Reprint, 2013.
- Ministerio de Justicia. Información Legislativa y Documental, “Constitución Nacional”. Consultado el 2 de mayo de 2020, <http://www.infoleg.gob.ar>
- “Conmemoraciones día Nacional de la memoria por la verdad” Ley 25633. Consultado el 2 de mayo de 2020, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=77081>
- “Organización del Servicio de Defensa Nacional” Ley 23554. Consultado el 2 de mayo de 2020, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=20988>
- Mora, Frank, Fonseca, Brian y Atencio, Pablo. *Argentina: Military Culture*. Miami, Florida: International University Military Culture Series, 2017.
- Nación Noticias, “La guerra contra el virus” *Semana*, 4 de abril de 2020,
<https://www.semana.com/nacion/articulo/por-que-las-fuerzas-militares-son-claves-en-la-lucha-contra-el-coronavirus/661431>.
- Nota Editorial. “Coronavirus en Argentina: ¿Que es estado de sitio y cuando se aplicó?”, *Clarín*, 21 de marzo de 2020. https://www.clarin.com/politica/coronavirus-argentina-que-es-estado-de-sitio-y-cuando-se-aplico_0_9mpF06tUi.html.
- Noticias Nacionales, “Rossi: Toda la capacidad de las Fuerzas Armadas está a disposición”, *Agencia Nacional de Noticias Telam*, 15 de abril de 2020,
<https://www.telam.com.ar/notas/202004/452109-fuerzas-armadas-coronavirus-agustin-rossi.html> .

- Prensa Presidencia, “Presidente Piñera decreta Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe en todo el país por 90 días para enfrentar coronavirus: “Cuidémonos entre todos”, *Gobierno de Chile*, <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=148647>.
- Rojas Sasse, Emilia. “América Latina: el coronavirus favorece la militarización de la seguridad pública”, *Deutsche Welle*, 31 de marzo de 2020, <https://www.dw.com/es/am%C3%A9rica-latina-el-coronavirus-favorece-la-militarizaci%C3%B3n-de-la-seguridad-p%C3%BAblica/a-52974691>.
- Serra, Laura. “Agustín Rossi quiere retener la jefatura del bloque”. *La Nación*, 11 de noviembre de 2019, <https://www.lanacion.com.ar/politica/agustin-rossi-quiere-retener-la-jefatura-del-bloque-nid2305257>.
- Sumario Diario, “El Ejército comenzó a montar un hospital de campaña”, 21 de marzo de 2020, <https://www.diariosumario.com.ar/sociedad/2020/3/21/el-ejercito-comenzo-montar-un-hospital-de-campana-18584.html>
- Terrile, Ricardo, “Es constitucional el DNU del presidente de la Nación?”, *La Capital*, 27 de marzo de 2020. <https://www.lacapital.com.ar/opinion/es-constitucional-el-dnu-del-presidente-la-nacion-n2573653.html>
- Tikitakas, “Que significa el estado de emergencia en Colombia” *AS*, 20 de marzo de 2020, https://colombia.as.com/colombia/2020/03/20/tikitakas/1584721615_170714.html.
- “Universidades y escuelas, las instituciones que generan más confianza en Argentina,” *Ámbito Financiero*, 4 de mayo de 2020
- Van der Kooy, Eduardo. “Para que tiene el país las Fuerzas Armadas” *Clarín*, 24 de julio de 2018, https://www.clarin.com/opinion/pais-fuerzas-armadas_0_SkRZX8SE7.html
- Worldometer, “COVID-19 Coronavirus Pandemic”. Consultado el 21 de junio de 2020, <https://www.worldometers.info/coronavirus/>
- Yagüe, César; Soage, Luis y Martella, Daniel. “Una nueva visión para la Defensa Nacional”. Conferencia del Do Tank Tabula Rasa, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 15 de mayo de 2018.

Jacinto Maia NETO¹

Resumo:

Novos tempos, novas guerras e novos desafios. As três dimensões clássicas do campo de batalha: terrestre, naval e aérea não conseguem mais abranger todas as facetas dos conflitos. A elas acrescentou-se a dimensão espacial, do ciberespaço, do ambiente em rede e de uma capacidade quase infinita de armazenamento de informações que permite a conexão do campo de batalha real com o virtual. O inimigo pode ser uma facção política, religiosa ou terrorista. No caso brasileiro, acrescentam-se as novas demandas da sociedade brasileira na área da segurança pública (Constabulary Function), do auxílio às catástrofes naturais, apoio aos grandes eventos e em demandas específicas como a do Covid-19. Este estudo tem como objetivo apresentar o impacto que esses desafios têm gerado sobre as Forças Armadas brasileiras, com a finalidade de contribuir para uma gestão mais eficiente e eficaz do aparato militar em prol da sociedade e dos interesses do País.

Abstract:

New times, new wars and new challenges. The three classic dimensions of the battlefield: land, naval and air no longer cover all aspects of conflict. To them was added the spatial dimension, cyberspace, the networked environment and an almost infinite capacity for storing information that allows the connection of the real battlefield with the virtual. The enemy may be a political, religious or terrorist faction. In the case of Brazil, the new demands of Brazilian society in the area of public security (Constabulary Function), aid for natural disasters, support for major events and specific demands such as Covid-19 are added. This study aims to present the impact that these challenges have generated on the Brazilian Armed Forces, with the purpose

¹ Coronel de Artilharia (Reserva), natural de Porto Alegre-RS, Brasil. Formado na Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) em 1986. Mestre em Ciências Militares, pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (2002) e doutor em Administração pela Fundação Getulio Vargas (2015). Atualmente é professor adjunto da Escola Superior de Guerra (Brasil)

of contributing to a more efficient and effective management of the military apparatus in favor of society and the country's interests.

Palavras-chave: Gestão de Defesa; Estratégia; Segurança e Defesa; Brasil.

Keywords: Defense Management; Strategy; Security and Defense; Brazil.

As novas demandas de segurança e defesa

Atualmente, ao se estudar o ambiente militar e suas relações com a sociedade, não se pode deixar de citar as perspectivas existentes sobre as relações civis-militares. Essa relação, no contexto brasileiro, tem-se focado no debate sobre a necessidade vital do controle civil sobre o militar, conforme apregoam alguns autores² neste estudo, ela será denominada de 1ª Agenda.

No entanto, a existência de novas demandas de segurança e defesa, tais como as novas ameaças,³ o crescimento das operações de imposição e manutenção da paz, o aumento das operações de garantia da lei e da ordem e das ações subsidiárias⁴ necessitam motivar um novo debate, que, infelizmente, ainda não transpôs a fronteira anglo-saxônica: o da eficácia militar.

O novo debate ou 2ª Agenda, já parte da premissa do controle civil sobre o militar e busca a otimização dos recursos, a capacitação profissional, debater a fusão entre as áreas militar e civil em processos de peacebuilding, operar interagências, tanto em missões de ajuda humanitária como em operações de fronteiras e em um ambiente combinado com outros países. Nesta perspectiva a preocupação da sociedade passa a ser

² Eduardo Mei e Suzeley K. Mathias, “As Forças Armadas e o Despotismo Anão.” *Revista Novos Rumos* 15, no 33. (2000): 38-44.

Suzeley K. Mathias, “Ameaças às democracias da América Latina.” In *Segurança e Defesa Nacional: da competição à cooperação regional*, editado Eliézer Rizzo de Oliveira (Org.). (São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007)

H. Saint-Pierre, “As novas ameaças às democracias latino-americanas: uma abordagem teórico conceitual.” In *Segurança e Defesa Nacional: da competição à cooperação regional*, editado Eliézer Rizzo de Oliveira (Org.). (São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007)

Jorge Zaverucha, and Flávio da Cunha Rezende. “How the Military Competes for Expenditure in Brazilian Democracy: arguments for an outlier.” *International Political Science Review* 30, no 4 (2009): 1–23.

³ Organização dos Estados Americanos. “Declaração sobre segurança nas Américas.” *Conferência dos Ministros de Estado da Defesa*, (México: OEA, 2003). Acessado em 20 maio, 2020. http://www.oas.org/juridico/portuguese/decl_security_pt.pdf.

⁴ Brasil Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.

sobre a eficácia da atual estrutura militar⁵ e não mais o debate anterior do controle do militar pelo civil, ficando esse tema superado.

As características dos novos conflitos passam por um ambiente de incertezas, difuso e assimétrico, exigindo Forças Armadas (FA) com novas concepções de preparo e emprego, com esse intuito, a Estratégia Nacional de Defesa⁶ definiu em seu escopo, diretrizes estratégicas para as Forças, dentre elas citamos:

1. Dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres, nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir-lhes o uso do espaço aéreo nacional.[...]
4. Desenvolver, lastreado na capacidade de monitorar/controlar, a capacidade de responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão: a mobilidade estratégica.⁷

Com esse foco, é importante abordar o significado da palavra “ameaça”, no contexto das novas demandas de Segurança e Defesa Nacional em sentido *lato*. Para tanto se precisa definir esses dois termos centrais: a Segurança Nacional, que deve ser entendida como a sensação de garantia para a Nação, da conquista e manutenção dos seus Objetivos Fundamentais proporcionada pela aplicação do seu Poder Nacional e a Defesa Nacional, entendida como um conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.⁸

Basicamente, o termo Segurança está relacionado com a sensação de garantia de uma Nação contra ameaças de qualquer natureza, enquanto o conceito usual de Defesa está ligado às ações que devem ser realizadas para obter essa sensação [de segurança] perante aquelas ameaças, ou seja, Segurança é um sentimento e Defesa a ação necessária para a manutenção desse sentimento.⁹

⁵ Morris Janowitz, “Civic consciousness and military performance.” *The political Education of soldiers* 78, no. 4 (1983).; Suzanne C. Nielsen. “Civil-Military relations theory and military effectiveness.” *Public Administration and Management* 10, no 2 (2005): 61-84.; Frederik Rosén. “Third-generation civil-military relations.” *Security Dialogue* 40, no 6 (2009): 597-616. D. S. Travis, “Saving Samuel Huntington and the Need for Pragmatic Civil–Military Relations.” *Armed Forces & Society* 43, no 3 (2017): 395-414.; D.S. Travis “Pursuing Civilian Control over the military.” *Armed Forces & Society* 45, no 3 (2019): 546-560.

⁶ Brasil Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988

⁷ Brasil. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2008.

⁸ Brasil. Escola Superior de Guerra. *Manual Básico*. Rio de Janeiro: ESG, 2009.

⁹ Brasil Escola Superior de Guerra 2009, 3.

Como se verifica, o conceito de ameaça nos reporta a algo que é externo à pessoa ou à entidade. Tal ideia encontra amparo já nos primeiros documentos de Defesa brasileiros, como a Política de Defesa Nacional¹⁰ teve ao expressar que “as ameaças à Segurança Nacional têm origem, frequentemente, no ambiente externo à Nação.” No entanto, “a insegurança individual e/ou comunitária pode atingir um grau de generalização e gravidade de tal ordem que, ao pôr em risco algum dos Objetivos Fundamentais, transformem-se em importantes fatores de instabilidade para a Nação”.¹¹ Esse entendimento foi mantido ao longo dos documentos de Defesa subsequentes.¹² A permanência dessa visão, ao longo do tempo, confirmou a premissa constitucional, explicitada no Art. 142, de que a defesa da Pátria, da lei e da ordem, encontram-se no mesmo nível de importância.¹³

Saint-Pierre¹⁴ apresenta uma análise criteriosa sobre o conceito de ameaça, seus elementos constitutivos e suas relações com os termos Segurança e Defesa. O autor caracteriza em dois os tipos de ameaças que possam justificar o emprego das Forças Armadas: “Ameaças externas: [aquelas relativas] à integridade territorial e à soberania nacional. Ameaças internas: [aquelas relativas] à ordem constitucional e à paz interior.”¹⁵ Basicamente, Saint Pierre reconstrói as ideias centrais da Constituição Federal de defesa externa (ameaças externas) e de garantia da lei e da ordem (ameaças internas).

A preocupação com o que sejam essas ameaças ou novas ameaças (Mathias 2007) tem constado da pauta das reuniões da Organização dos Estados Americanos (OEA). Desde a Conferência Especial sobre Segurança na Cidade do México, realizada em 2003, os Estados Membros têm realizado declarações com o intuito de alertar a todos sobre as novas ameaças à segurança hemisférica, “muitas das novas ameaças,

¹⁰ Brasil. Decreto-Lei nº 5484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 1º Julho, 2005.*

¹¹ Brasil 2005, 3.

¹² Brasil. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, DF, Ministério da Defesa, 2012 ; Brasil. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, DF, Ministério da Defesa, 2016.

¹³ Brasil 1988.

¹⁴ H. Saint-Pierre “As novas ameaças às democracias latino-americanas: uma abordagem teórico conceitual.” In: *Segurança e Defesa Nacional: da competição à cooperação regional*, editado por Eliézer Rizzo de Oliveira (Org.). (São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007)

¹⁵ H. Saint-Pierre 2007, 78 e 79

preocupações e outros desafios à segurança hemisférica são de natureza transnacional e podem requerer uma cooperação hemisférica adequada.”¹⁶ Como se verifica, as atuais “novas ameaças”, já foram explicitadas a cerca de dezessete anos, no entanto, as ações necessárias para atenderem às demandas decorrentes dessas ameaças, ainda não se concretizaram, principalmente, em termos de mudanças estruturais.

A “Declaração sobre segurança nas Américas”, documento final daquela Conferência, cita essas novas ameaças, que de maneira quase contínua serão lembradas nas próximas Conferências de Ministros da Defesa das Américas, conforme se seguem:

m) A segurança dos Estados do Hemisfério é afetada de forma diferente por ameaças tradicionais e pelas seguintes novas ameaças, preocupações e outros desafios de natureza diversa:

- o terrorismo, o crime organizado transnacional, o problema mundial das drogas, a corrupção, a lavagem de ativos, o tráfico ilícito de armas e as conexões entre eles;
- a pobreza extrema e a exclusão social de amplos setores da população que também afetam a estabilidade e a democracia. A pobreza extrema solapa a coesão social e vulnera a segurança dos Estados;
- os desastres naturais e os de origem humana, o HIV/AIDS e outras doenças, outros riscos à saúde e a deterioração do meio ambiente;
- o tráfico de seres humanos;
- os ataques à segurança cibernética;
- a possibilidade de que surja um dano em caso de acidente ou incidente durante o transporte marítimo de materiais potencialmente perigosos, incluindo o petróleo, material radiativo e resíduos tóxicos;
- a possibilidade do acesso, posse e uso de armas de destruição em massa e seus sistemas vetores por terroristas.¹⁷

Mathias¹⁸ apresenta um resumo das novas ameaças, possibilitando um entendimento mais contextualizado para o Brasil, quais sejam: “direitos humanos, meio

¹⁶ Organização dos Estados Americanos. “Declaração sobre segurança nas Américas.” *Conferência dos Ministros de Estado da Defesa*, (México: OEA, 2003). Acessado em 20 maio, 2020. http://www.oas.org/juridico/portuguese/decl_security_pt.pdf

¹⁷ OEA 2003

ambiente, tráfico de drogas, tráfico de armas, terrorismo, migrações e crime organizado.”¹⁹ No contexto atual faz-se necessário inserir mais dois desafios, quais sejam, o apoio à defesa civil decorrente dos desastres naturais e o combate às endemias (ou pandemias como no caso do Covid-19). Com esse enfoque, essas serão as ideias centrais, que estarão implícitas, quando for utilizado o termo “novas ameaças”, por considerá-lo mais adequado ao contexto do Brasil e da América do Sul.

A estrutura de Defesa

Aqui faz-se uma analogia com a “Fera da Administração Estratégica”, utilizada anteriormente por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel²⁰ onde eles recorrem à figura do elefante para representarem a formulação da estratégia e como os planejadores são cegos ao visualizarem somente partes do animal, sem conseguirem “enxergá-lo” por inteiro. No caso da Defesa, assim como nos elefantes em relação aos outros animais, a estrutura do Ministério da Defesa (MD) e das Forças Armadas, quando comparada a de outros ministérios diferencia-se, principalmente, pelos números, são cerca de 330 mil militares e civis, distribuídos por mais de mil organizações militares, possuindo uma capilaridade que o conecta diretamente a todas as regiões do país e que, para ser compreendida, precisa ser vista em sua forma *lato*.

A atual estrutura do Ministério da Defesa possui dois grandes eixos: a Secretaria-Geral, composta pela Secretaria de Orçamento e Organização Institucional (SEORI), Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (SEPESD), Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD) e o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM). Um segundo eixo relacionado ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). Os comandantes das Forças Singulares estão subordinados diretamente ao Ministro da Defesa, conforme se verifica abaixo:

¹⁸ Suzeley K. Mathias, “Ameaças às democracias da América Latina.” In *Segurança e Defesa Nacional: da competição à cooperação regional*, editado por Eliézer Rizzo de Oliveira (Org.). São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007.

¹⁹ Suzeley K. Mathias 2007, 86

²⁰ Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand e Joseph Lampel. *Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. (Porto Alegre: -Bookman, 2009) 17-20.

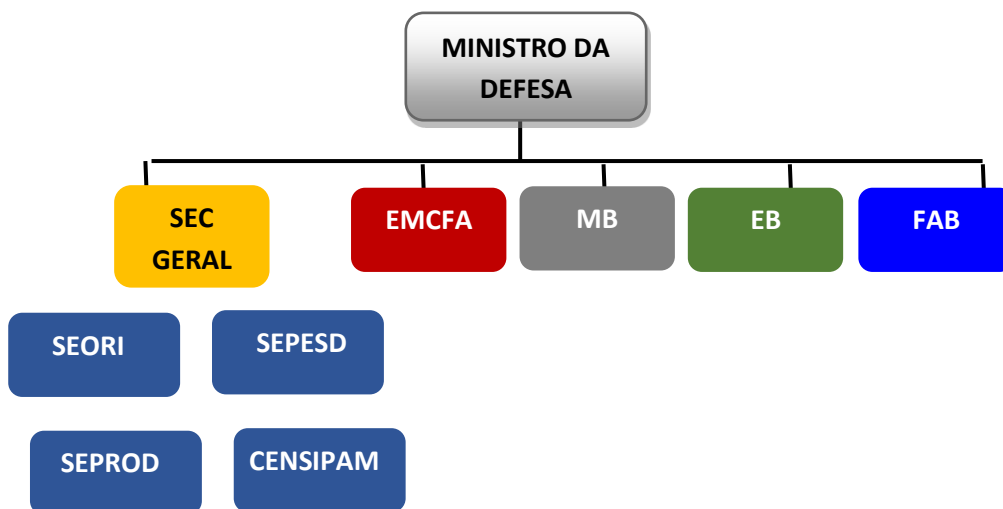


Diagrama 1. Estrutura do Ministério da Defesa do Brasil. Fonte: Ministério da Defesa. Elaboração própria.

Em relação ao orçamento, o MD possui o quarto orçamento do governo, porém, apesar de ter ocorrido um aumento nominal nos últimos nove anos, o percentual em relação ao PIB tem permanecido o mesmo, conforme se verifica abaixo:



Gráfico 1. Orçamento em Defesa em relação ao PIB (2011-2019). Fonte: Ministério da Defesa do Brasil e SIPRI21. Elaboração própria

Em termos de valores, os gastos em Defesa no Brasil, tiveram um decréscimo constante desde 2011, ficando muito abaixo da média nos anos de 2015 e 2016, como pode-se verificar abaixo:

²¹ Ministério da Defesa, “Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Ministério da Defesa”, acessada em 9 junho, 2020, https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/orcamento_financas/2020/cosolidadaa_211a_aa_202a_va_ascoma_dot-tualizadaa_ea_empenhasa_abril.pdf. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), acessado em 10 junho, 2020, <https://www.sipri.org/databases/milex>.

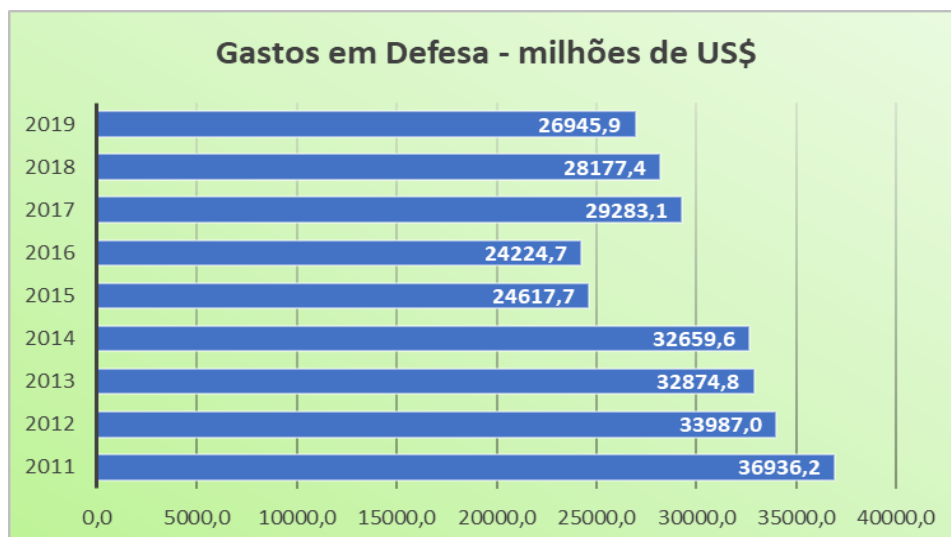


Gráfico 2. Gastos em Defesa do Brasil (2011-2019) Fonte: SIPRI²². Elaboração própria.

Entretanto, quando se verifica o orçamento de Defesa por gasto de despesa, aqueles 1,4 ou 1,5% do PIB, dos quase 27 bilhões de dólares, em média, cerca de 74% estão relacionados com gastos em pessoal e, aproximadamente, 10% dos gastos, em média, com investimentos, conforme se observa na figura abaixo:

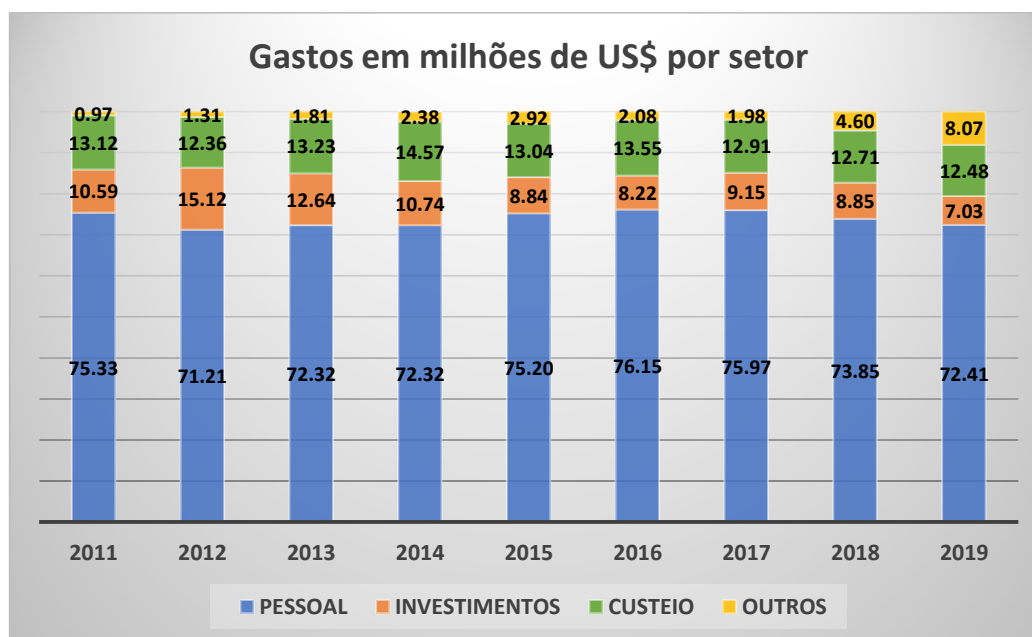


Gráfico 3. Gastos em Defesa por setor do Brasil (2011-2019). Fonte: Ministério da Defesa do Brasil²³. Elaboração própria.

²² Acessado em 10 Junho, 2020, <https://www.sipri.org/databases/milex>

²³ Ministério da Defesa, “Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Ministério da Defesa”, acessada em 9 Junho, 2020, https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/orcamento_financas/2020/cosolidadaa_211a_aa_202a_va_ascoma_dot-atualizadaa_ea_empenhasa_abril.pdf.

Essa perspectiva de manutenção dos gastos em Defesa e da permanência da série histórica em relação ao PIB, em torno de 1,4% do PIB, em conjunto com as novas demandas em segurança e defesa, irão exigir dos gestores militares novas soluções para antigos e novos problemas.

Desde a primeira Estratégia Nacional de Defesa, em 2008, que se buscam soluções para o planejamento estratégico das Forças, ocasião em que se orientava para a conveniência de se “organizar as Forças Armadas em torno de capacidades, não em torno de inimigos específicos”.²⁴ Na última atualização ocorrida em 2016, a END foi mais além, definindo quais devem ser as capacidades nacionais de defesa, quais sejam: capacidade de proteção, capacidade de dissuasão, capacidade de pronta-resposta, capacidade de coordenação e controle, capacidade de gerenciamento de informações, capacidade de mobilidade estratégica e capacidade de mobilização.²⁵

A gestão estratégica

Na definição simples e objetiva de Mintzberg:²⁶ “[gestão estratégica] é um processo dinâmico, sistemático e cíclico de análise, eleições e implementação”.

O *Handbook of Strategic Management*²⁷ faz uma comparação com a história militar, apresentando duas lógicas que contribuem para a formação da estratégia: a lógica não linear que trata das vulnerabilidades e expectativas do inimigo e uma lógica linear que trata das oportunidades de negócios e da otimização de recursos.

O modelo também parte da premissa de que a gestão estratégica pode ser usada pelos setores público e privado, seja para explorar o meio ambiente ou para aproveitar as oportunidades que surgem, ou seja, fazendo uso das duas lógicas apresentadas acima. Em geral, o modelo proposto é de que a gestão estratégica é uma “forma avançada e

²⁴ Brasil 2008, 16

²⁵ Brasil 2016, 18

²⁶ Henry Mintzberg. *Ascensão e queda do planejamento estratégico*. (Porto Alegre: Bookman, 2004)

²⁷ J. Rabin,; G. J. Miller and WB Hildreth. *Handbook of Strategic Management*, 2nd Edition. (New York: Marcel Dekker), 2000

coerente de pensamento estratégico, tentando estender a visão estratégica por todas as unidades da organização, abrangendo todo o sistema administrativo"²⁸.

Esse enfoque aborda a questão da visão estratégica que já era essencial para o planejamento estratégico e que se torna essencial para a implementação do gerenciamento estratégico. Uma das grandes dificuldades para essa mudança de direção, segundo Motta²⁹ é que os gestores tentam separar a formulação das estratégias pelos níveis da organização de maneira estanque e não integrada, sem considerar que a estratégia permeia todos os níveis e setores da organização. Ou seja, os gestores precisam considerar que não existe uma visão estratégica que se decomponha apenas no nível estratégico, outra no nível tático e outra no nível operacional, o que acontece é uma interação entre os três níveis na formulação e implementação de estratégias para a elaboração e o alcance dessa visão, permitindo que ela seja adequada, modificada ou transformada de acordo com os impactos das mudanças ambientais, ao invés de permanecer eterna.

Nesse entendimento, a implementação da visão estratégica se concentra na busca constante de resultados, dentro de um processo contínuo de antecipação de mudanças futuras, aproveitando oportunidades e correções de rumo. O gerenciamento estratégico deve permitir o gerenciamento dessa visão, que não é alcançada apenas com a elaboração de planos ou com a implementação de técnicas de planejamento, mas com a implementação de novas formas de comportamento que permitem à organização explorar constantemente seu ambiente de maneira oportuna e eficaz³⁰.

O entendimento de que gerenciamento estratégico é o gerenciamento do processo estratégico é bem explicado por Mintzberg, Lampel, Quinn e Ghoshal³¹ em "O processo estratégico". Para eles, não há separação entre a formulação e a implementação

²⁸ G.S. Toft, "Synoptic (One Best Way) approaches of strategic management." In: *Handbook of Strategic Management*, edited by Rabin, J.; Miller, G. J. and Hildreth, W.B. (New York: Marcel Dekker, 1989), 28

²⁹ Paulo R. Motta. *Gestão Contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. 16. ed. (Rio de Janeiro: Record, 2007).

³⁰ J. Rabin.; G. J. Miller and WB Hildreth, 1989.

³¹ Henry Mintzberg; Joseph Lampel; J.B. Quinn e S. Ghoshal. *O processo da estratégia*. (Porto Alegre: Bookman, 2006.)

de estratégias, uma vez que os autores consideram que essas fases ocorrem interconectadas e concomitantes.

Seu conceito de estratégia está relacionado à estrutura e sistemas da organização, com o objetivo de influenciar os resultados. Para os autores, eles são constituintes do processo estratégico.

Esses elementos constituintes são impactados por forças que conduzem o processo estratégico, que são: **o conhecimento humano**, que pode contribuir para o processamento racional de informações, gerar confusão, criar estruturas ou mapas mentais de como as coisas são ou devem ser para a construção de novos conhecimentos; **a organização**, com foco na estrutura das organizações e sua relação direta com o estabelecimento de estratégias; **a tecnologia**, seus relacionamentos com a inovação e suas armadilhas que podem levar toda a organização à adoção de tecnologias emergentes totalmente dissociadas dos negócios da organização; **a colaboração**, tanto dos membros da organização como de outras organizações, incluindo a capacidade de negociação dos estrategistas e o intercâmbio de tecnologias; e **a globalização**, que não se limita à decisão de operar em uma arena internacional, mas também a perceber os impactos dessa arena nos negócios da organização e a complexidade de atuação nesse ambiente.³²

Os autores, além de desconstruir a ideia de que há um momento para a formulação e outro para sua aplicação, adotam a ideia de estratégias emergentes, apresentadas anteriormente pelo próprio Mintzberg³³, além de apresentar os contextos que podem ocorrer. Essa concepção permite entender que as estratégias permeiam todos os níveis da organização, permitindo que sejam elaboradas e implementadas mesmo pelo nível operacional.

Com um intenso ambiente de mudança, as estratégias necessitam ir se modificando para acompanhar o ritmo da mudança, a existência formal de um plano elaborado pelo nível estratégico, implementado pelos níveis tático e operacional da organização, não é mais concebida. A organização precisa ter estruturas e sistemas que lhe permitam agir com oportunidade e eficiência nesse novo ambiente, o que não permite mais todo esse formalismo.

³² Henry Mintzberg; Joseph Lampel; J.B. Quinn e S. Ghoshal, 2006

³³ Henry Mintzberg; Joseph Lampel; J.B. Quinn e S. Ghoshal, 2006

O conceito de gestão estratégica tem sido associado à mudança organizacional de forma intensa e muitas vezes decisiva para diferenciar o termo do planejamento estratégico, acredita-se que, ao exigir que estrategistas, gerentes ou líderes (ou o que você quiser chamá-los) sejam os impulsionadores dessa gestão, a capacidade de atuar na mudança de comportamento de toda a organização e não apenas em determinados setores, torna-os um agente de mudança³⁴. Assim, as estratégias tornam-se intensamente repensadas e alteradas, não apenas pelos membros da alta administração ou pelos planejadores dessas estratégias, mas por todos os membros, especialmente aqueles que serão diretamente impactados por sua implementação.

A gestão estratégica, transpondo sua aplicabilidade ao setor público, modifica seu foco principal na busca de benefícios e vantagem competitiva sobre os concorrentes, mas mantém o amplo conceito de desempenho e a busca por melhores serviços para a sociedade.³⁵ Entretanto, sua aplicabilidade no setor público requer ao gestor algumas abordagens diferenciadas, primeiro em relação à dificuldade de estabelecer e implementar estratégias de longo prazo, uma vez que o ciclo de vida desse gestor na organização tem a duração, normalmente, de dois a quatro anos, além disso, sua administração sofre o impacto de toda uma estrutura legal que define seu nível de ação, como, onde e quando agir, limitando consideravelmente sua ação como agente de mudança.

Uma dificuldade para as organizações públicas é manter sua equipe gerencial durante todo o processo estratégico, exigindo treinamento constante de novos membros da equipe, dificultando a continuação das estratégias. Outra característica do setor público é a relação entre hierarquia e uma burocracia "pesada" nos processos, que dificultam a criatividade, a informalidade e a flexibilidade, e podem gerar disfuncionalidades em tempos de mudanças rápidas³⁶.

Segundo Mintzberg³⁷, a estratégia, a estrutura e os sistemas da organização, quando considerados em conjunto, possibilitam a obtenção de resultados, bem como a

³⁴ J.G. Whittington.; G. Johnson e K. Scholes. *Fundamentos da Estratégia*. Porto Alegre: Bookman, 2011.

³⁵ George A. Boyne, and Richard M.Walker. "Strategic management on public service performance: the way ahead." *Public Administration Review*, Special Issue (2010): s185-91.

³⁶ Hirotaka Takeuchi e Ikujiro Nonaka. *Gestão do conhecimento*. (Porto Alegre: Bookman, 2008); G.S. Toft 1989.

³⁷ Henry Mintzberg; Joseph Lampel; J.B. Quinn e S. Ghoshal, 2006

realização de mudanças permitindo que a organização se mantenha eficaz diante de oportunidades e restrições no mercado ou no ambiente.

No setor público, a estrutura organizacional, os sistemas e muitas vezes as estratégias são impostas legal e deliberadamente pelo "escalão superior" da organização, dificultando, se não impedindo, sua efetiva adaptação ao novo ambiente. As atualizações dos documentos de Defesa, a cada quatro anos, buscam minimizar essa adaptação.

Essa dificuldade que a administração pública tem para alcançar suas estratégias também sofre com o impacto de sua permanência temporal, independentemente da organização manter-se eficaz ou não. Cunningham,³⁸ ao abordar essa temporalidade, o faz da perspectiva das relações do meio ambiente com as etapas do ciclo de vida das organizações, lembrando que as organizações públicas raramente morrem, o que também é compartilhado por Mintzberg³⁹, quando cita a "imortalidade das organizações públicas como infeliz para a continuidade das estratégias".

Essa idéia de imortalidade afeta diretamente a mudança de comportamento, tanto no nível do indivíduo quanto da organização, gerando uma acomodação de todo o sistema, impedindo a exploração de oportunidades e a mitigação ou eliminação de restrições e riscos que um ambiente de incertezas e mudanças impacta nas organizações.

Dessa forma, verifica-se que a aplicabilidade dos conceitos de gestão estratégica derivados do setor empresarial é uma "tarefa monumental" a ser realizada pelos gestores públicos,⁴⁰ mas o interesse constante por parte desses gestores⁴¹, usando o gerenciamento estratégico como promotor de uma nova maneira de fazer "negócios" na gestão de empresas e outros profissionais para essa nova agenda, poderá tornar possível

³⁸ Robert B. Cunningham. "Perspectives on public-sector strategic management." In: *Handbook of Strategic Management*, edited by Rabin, J.; Miller, G. J. and Hildreth, W.B., 3-34. New York: Marcel Dekker, 1989.

³⁹ Henry Mintzberg, "Power and organization life cycles." *Academic of Management Journal* 9 (1984): 207-24.

⁴⁰ J. R. Montanari; G.A. Daneke, and J.S Bracker. "Strategic management for the public sector: lessons from the evolution of private sector planning." In: *Handbook of Strategic Management*, edited by Rabin, J.; Miller, G. J. and Hildreth, W.B (New York: Marcel Dekker, 1989.) 303-318

⁴¹ George A. Boyne and Richard M. Walker. "Strategic management on public service performance: the way ahead." *Public Administration Review*, Special Issue (2010): s185-91.

a aplicabilidade desses conceitos e impactar positivamente o desempenho das organizações públicas⁴²

Por uma gestão mais eficiente na Defesa

Ambientes altamente hierárquicos, como os militares, também precisam gerar e absorver conhecimento para sua sobrevivência, principalmente, em tempos de ambientes difusos e mudanças rápidas. O tempo de elaboração de uma formulação de planejamento ou estratégia com sua consequente implementação diminuiu e, muitas vezes, foi extinto, exigindo do planejador uma ação conjunta nos três níveis da organização.

Estruturas militares mais enxutas, especializadas e melhor equipadas tornaram-se, não somente uma exigência operacional do novo ambiente assimétrico do campo de batalha, mas uma exigência da sociedade que necessita investimentos cada vez maiores em outros setores como saúde, educação e emprego⁴³

A Defesa deve procurar entender esse novo ambiente, estruturar-se e tornar-se dual. Dual no sentido de atuar eficientemente no ambiente interno e externo, entender que os ambientes são distintos e que a mesma tropa atuando nos dois ambientes, pode ser eficaz, mas não será eficiente.

Atualmente, as Forças Armadas brasileiras vivenciam um paradoxo gerencial, necessitam aparelhar a mesma organização militar com o que existe de mais atual para o ambiente interno, caracterizado pelas demandas que a sociedade lhe impõe, como o auxílio às catástrofes naturais, apoio aos grandes eventos, atuar em um ambiente policial (combate ao narcotráfico, ao contrabando, tráfico de seres humanos, etc.), mais especificamente, nas operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e, ao mesmo tempo, aparelhar-se para atuar em um ambiente externo, marcadamente em missões da ONU ou de uma cooperação regional.⁴⁴

⁴² Theodore H. Poister. "The future of strategic planning in the public sector: linking strategic management and performance." *Public Administration Review*, Special Issue (2010): s246-54.

George A. Boyner, 2010

⁴³ Confederação Nacional da Indústria (CNI). "Retratos da Sociedade Brasileira: problemas e prioridades". Ano 6, no 36, jan. 2017. Acessado em 2 junho, 2020. https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/3a/d7/3ad79363-04b5-433a-a4c6-9fa04300ebd4/retratosdasociedadebrasileira_36_problemasprioridades.pdf.

⁴⁴ Brasil, 2016.

O paradoxo gerencial se caracteriza por exigir uma eficiência e uma eficácia em dois ambientes distintos, e que, à medida que novas demandas surgem na área da segurança e da defesa e passam a exigir uma maior qualificação e especificidade dos integrantes das Forças Armadas, tornar-se eficiente e eficaz exige definir prioridades.

Investir dualmente, significa ultrapassar o paradigma atual de que todos devem receber tudo, não está em debate o conceito de que todos os militares devem ou não serem capazes de atuarem tanto no ambiente interno como no externo, não se fala de capacitação do combatente, essa é uma necessidade atual, o preparo e o emprego do militar necessita ser dual. O que se propõe é que o investimento seja específico para cada tipo de ambiente, que cada OM receba o investimento em material, equipamento e armamento em conformidade com o seu ambiente de atuação prioritário.⁴⁵

Definir quais OM devem ou não participar de determinado ambiente, passa por definir quais são as capacidades que as Forças Armadas devem possuir para cada um (interno ou externo). A definição dessas capacidades é que determinará a aquisição do material, equipamento e de armamento letal ou não letal.

Entretanto, não se trata de somente definir quais OM atuarão em determinado ambiente, mas, também, de definir quais as que terão investimentos específicos e em conformidade com seu ambiente de atuação. O preparo e emprego pode permanecer dual, porém o investimento não.

A absorção dos fundamentos que governam a gestão estratégica, como desempenho, análises constantes e integradas do novo ambiente em que os militares atuam, a interação dos níveis estratégicos, possibilitando a formação de estratégias emergentes, passa pelo entendimento de que isso não interfere na hierarquia, mas a consolida, assim como a adoção de novas dinâmicas que possibilitam a tomada de decisões diante de constantes mudanças.

As preocupações que o setor público em geral tem com abordagens de gestão diferenciadas, como a gestão estratégica, também são sentidas no ambiente militar, no entanto, assim como várias organizações públicas implementaram a gestão estratégica para enfrentarem as mudanças em seus ambientes internos e externos, acredita-se que as novas demandas por segurança e defesa já exigem maior eficiência e eficácia do aparato militar, com a conseqüente revisão conceitual da gestão militar.

⁴⁵ Brasil, 2019

Ambientes altamente hierarquizados impactam decisivamente "o processo de estratégia". Considerando as relações entre as várias forças que impactam esse processo, como conhecimento, estrutura organizacional, tecnologia, colaboração interna e externa com a organização e globalização, essa será uma capacidade que o gerente militar precisará adquirir.

A partir dessa assertividade, emergem outras proposições que corroboram com a proposição de que o gerenciamento estratégico corresponde ao ambiente militar, não terminando por si só, mas levando a outras proposições, como:

- o conhecimento pode ser gerado em qualquer nível da organização, a hierarquia não impede que se possa ouvir, dar iniciativa e implementar propostas dos vários níveis hierárquicos da organização militar, na realidade essas ações consolidam a liderança;

- no setor público, incluindo o ambiente militar, as estruturas das organizações são governadas por um marco legal, que não permite mudanças complexas e rápidas, mas é considerado possível, com ações de médio e longo prazo formalizar legalmente a alteração dessas estruturas, tornando-as mais flexíveis e capazes de absorver ou extinguir certas partes componentes, além disso, novas estruturas podem ser criadas temporariamente, sem a necessidade de uma nova legislação a nível federal;

- o impacto das tecnologias no campo de batalha já mudou o modo de "fazer a guerra", o mesmo acontecendo nas operações sob a égide da ONU, em calamidades públicas, em endemias, no contexto da *constabulary function* ou da rotina administrativa, são desafios que o gerente militar pode superar com a implementação da gestão estratégica;

- a colaboração interna e externa deve ser buscada para atender às novas demandas, apenas a determinação de ordens, não significa a implementação de projetos, a colaboração dos membros da organização, da sociedade e dos três níveis governamentais, demonstram a capacidade de negociação, iniciativa e cumprimento de missões que devem ser peculiares a esse novo soldado estratégico; e

- integrar-se com outros atores estatais na inserção do Estado na arena internacional, isto é, em apoio à política externa. Essa inserção coloca a gestão militar na frente de novos ambientes que podem gerar impacto direto nas ações nacionais de segurança e defesa, definindo novas estratégias para o contexto organizacional, tanto no ambiente externo quanto no interno.

Como fazer a mudança acontecer? Como romper esse paradoxo gerencial e preparar essa estrutura de Defesa para os novos tempos com antigos e novos desafios?

Nesse aspecto, com base nos estudos apresentados por Motta⁴⁶, que apresentam os paradigmas nos quais podem ocorrer as mudanças organizacionais, acredita-se que a mudança poderá ocorrer sob a ótica do paradigma do Imperativo Ambiental, no qual a “mudança é vista como a aquisição de novos compromissos valorativos”⁴⁷. A transformação organizacional sob esse paradigma, permite à organização buscar na interação com seu ambiente o nível da mudança a ser executada, definindo os elementos/setores que necessitarão ser mudados, antecipando-se aos seus “futuros alternativos” que em muitos casos já estão ocorrendo, como as atuais demandas apresentadas anteriormente. Não se deve tratá-las como conjunturais, com mudanças temporárias ou incrementais, mas sim com soluções estruturais e que sejam flexíveis para se adaptarem às próximas demandas, que diferem das que originaram as atuais estruturas organizacionais da área da Defesa.

Sob esse ponto de vista, acredita-se que a análise organizacional a ser feita na área da Defesa deva ser conduzida sob a ótica das perspectivas estratégica, estrutural, tecnológica e humana, conforme contextualizado por Motta.⁴⁸

Em relação à **perspectiva estratégica**, deve-se buscar a “coerência da ação organizacional”, redefinindo seus processos de tomada de decisão, incluindo novas formas de “identificar e selecionar alternativas de ação”, permitindo agilidade nas decisões e uma maior interação com o seu ambiente, facilitada por canais de comunicação que possam “ouvir” as demandas internas e externas e processar as respostas a essas demandas definindo estrategicamente que tipo/quantidade de organizações militares devem ser direcionadas para cada uma delas.⁴⁹

No que se refere à **perspectiva estrutural**, onde a hierarquia e a disciplina aparecem como os pilares organizacionais, definindo claramente a autoridade, a

⁴⁶ Paulo R. Motta. *Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar*. (Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001).

⁴⁷ Paulo R. Motta 2001, 44

⁴⁸ Paulo R. Motta 2001

⁴⁹ Paulo R. Motta 2001

responsabilidade e as relações de subordinação, entende-se que o “papel formal” a ser desempenhado por cada militar já está previamente definido.

Ao analisar a estrutura militar sob essa perspectiva, não se busca alterar a legalidade da autoridade ou mesmo fracioná-la, busca-se entender como a mudança pode ser realizada reformulando as estruturas pela qual a autoridade é exercida, “eliminando os conflitos de hierarquia e redefinindo prioridades”⁵⁰ permitindo que elas sejam institucionais e não departamentalizadas ou pessoais.

Na análise a ser feita sob a **perspectiva tecnológica**, considera-se que o impacto não se limitará ao treinamento e capacitação de pessoal às novas tecnologias, mas que em função delas o próprio processo decisório será alterado, permitindo uma maior descentralização das ações e o emprego efetivo da iniciativa por parte dos escalões subordinados.

A tecnologia permitirá a integração do campo de batalha (demanda externa) e da área de atuação (demanda interna), permitindo uma maior quantidade de informações para a ação decisória, entendendo esta como o ato de realizar o que foi decidido. Não ocorrerá uma fragmentação do poder decisório, pelo contrário, a tomada de decisão a ser realizada no mais alto escalão poderá ser feita com base nas informações obtidas, em tempo real, pelo militar/escalão que as executa⁵¹.

No que se refere à **perspectiva humana** a ser realizada, entende-se que o fator humano, como na maioria das organizações, em especial a militar, onde o seu conhecimento e capacitação deverá salvar vidas, deve ser considerado prioritário. O que se busca é que a realização profissional deve vir acompanhada da realização pessoal, permitindo que a aquisição de novas habilidades para o desempenho na sua área de atuação possa prepará-lo, também, para o futuro e para uma maior qualidade da vida familiar.⁵²

Nesse aspecto, a capacitação de pessoal passa pela definição das capacidades organizacionais que uma nova estrutura exigirá para fazer frente aos novos desafios que se impõem à Defesa, ou seja, capacitar não poderá ser somente um prêmio por bom desempenho ou por estar dentro de um plano de preparação para a reserva

⁵⁰ Paulo R. Motta 2001, 86

⁵¹ Paulo R. Motta 2001

⁵² Paulo R. Motta 2001

(aposentadoria), mas, também, por que estará alinhado às novas capacidades que a organização necessitará para cumprir suas múltiplas missões.

Nesse contexto, ao se apresentar a transformação organizacional sob a ótica dessas quatro perspectivas, assume-se que, isoladamente, elas não serão suficientes para contextualizar a mudança a ser realizada, quer sejam as das diferentes exigências que as novas demandas impactam à organização como um todo, quer seja pelo seu tamanho (mais de mil organizações militares), pela sua capilaridade (distribuídas ao longo de todo o território nacional), pela sua especificidade, caracterizada pelos diferentes ambientes operacionais que atuam (caatinga, selva, pantanal, cidades, campo, montanha etc.) ou pelo tipo de emprego (operações de Garantia da Lei e da Ordem, missões de paz, ações humanitárias etc.).⁵³

Em relação ao tipo de mudança a ser realizado, acredita-se, como no caso das quatro perspectivas apresentadas, que somente as mudanças incrementais, com a busca da eficiência com base na continuidade dos padrões existentes, não atenderá às novas exigências das demandas internas e externas.

Ser eficiente nos padrões atuais é ser eficiente no contexto operacional das guerras do passado, é gastar recursos humanos e materiais da Nação para manter o antigo paradigma no qual as guerras e as exigências de segurança e defesa se restringiam as três dimensões do campo de batalha e a uma defesa externa vista somente pelo prisma das hipóteses de conflitos regionais.

Diferentemente disso, a transformação deverá conduzir a organização para a eficiência dentro do novo paradigma, onde o campo de batalha possui cinco dimensões e onde as demandas de segurança e defesa exigem uma Defesa mais eficiente. Deste modo, transformar será “alterar a realidade ao mesmo tempo em que se muda a maneira de pensar; [será] crer no poder das ideias, nos limites da realidade e na capacidade infinita de os seres humanos buscarem novas formas de ser e de agir.”⁵⁴

Considerações finais

Os gerentes militares estão enfrentando novos desafios, que exigirão novas capacidades gerenciais. A concepção clássica da estratégia militar às vezes restrita ao

⁵³ Brasil, 2019.

⁵⁴ Paulo R. Motta 2001, 59

campo de batalha e ao alinhamento dos objetivos militares com os objetivos da guerra, definidos pelo poder político, não atendem mais a nova gestão militar.

A adaptação de ferramentas de gerenciamento, como o planejamento estratégico, não permite mais entender esse ambiente cheio de incertezas e "mudanças rápidas". As disfuncionalidades da burocracia, como formalismo excessivo, supervalorização de regulamentações e hierarquização do processo de tomada de decisão, além de impactar a administração pública, também afetam a administração militar.

A idéia de imortalidade das organizações, que pode levar a possíveis acomodações por órgãos públicos dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), quando transposta para as organizações militares, não permite tais acomodações. A gestão militar lida com a segurança e a defesa do Estado, com demandas que impactam tanto a sociedade quanto ao Estado, interna e externamente. Sob esse prisma, a busca da eficiência e da eficácia por essas organizações deve ser uma preocupação constante do poder público e não apenas dos militares.

Este trabalho procurou trazer ao debate as diferentes características da gestão militar, suas dificuldades em continuar efetivamente nesse novo ambiente e como, absorvendo os conceitos de gestão estratégica, pode atuar de maneira diferenciada e eficaz na resposta às novas demandas de segurança e defesa da sociedade e do Estado.

Bibliografia:

- Brasil. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.
- Brasil. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2008.
- Brasil. Escola Superior de Guerra. *Manual Básico*. Rio de Janeiro: ESG, 2009.
- Brasil. Decreto-Lei nº 5484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 1º Julho, 2005*.
- Brasil. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, DF, Ministério da Defesa, 2012.
- Brasil. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, DF, Ministério da Defesa, 2016.
- Brasil. Exército Brasileiro. *Concepção Estratégica do Exército*. Brasília, DF, 2019. Acessado em 2 junho, 2020. http://www.eb.mil.br/pt/todos-os-avisos/-/asset_publisher/nEIT00TYrefc/content/concepcao-estrategica-do-exercito.
- Boyne, George A. and Richard M. Walker. "Strategic management on public service performance: the way ahead." *Public Administration Review*, Special Issue (2010): s185-91.
- Confederação Nacional da Indústria (CNI). "Retratos da Sociedade Brasileira: problemas e prioridades". Ano 6, no 36, jan. 2017. Acessado em 2 junho, 2020. https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/3a/d7/3ad79363-04b5-433a-a4c6-9fa04300ebd4/retratosdasociedadebrasileira_36_problemasprioridades.pdf.

- Cunningham, Robert B. "Perspectives on public-sector strategic management." In: *Handbook of Strategic Management*, edited by Rabin, J.; Miller, G. J. and Hildreth, W.B., 3-34. New York: Marcel Dekker, 1989.
- Janowitz, Morris. "Civic consciousness and military performance." *The political Education of soldiers* 78, no. 4 (1983).
- Mathias, Suzeley K. "Ameaças às democracias da América Latina." In *Segurança e Defesa Nacional: da competição à cooperação regional*, editado por Eliézer Rizzo de Oliveira (Org.). São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007.
- Mei, Eduardo e Mathias, Suzeley K. "As Forças Armadas e o Despotismo Anão." *Revista Novos Rumos* 15, no 33. (2000): 38-44.
- Mintzberg, Henry. "Power and organization life cycles." *Academic of Management Journal* 9 (1984): 207-24.
- Mintzberg, Henry. *Ascensão e queda do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- Mintzberg, Henry; Ahlstrand, Bruce e Lampel, Joseph. *Safári de estratégica: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2009.
- Mintzberg, Henry; Lampel, Joseph; Quinn, J. B. e Ghoshal, S. *O processo da estratégia*. Porto Alegre: Bookman, 2006.
- Montanari, J. R.; Daneke, G. A. and Bracker, J. S. "Strategic management for the public sector: lessons from the evolution of private sector planning." In: *Handbook of Strategic Management*, edited by Rabin, J.; Miller, G. J. and Hildreth, W.B., 303-18. New York: Marcel Dekker, 1989.
- Motta, Paulo R. *Gestão Contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. 16. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.
- Motta, Paulo R. *Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.
- Nielsen, Suzanne C. "Civil-Military relations theory and military effectiveness." *Public Administration and Management* 10, no 2 (2005): 61-84.
- Organização dos Estados Americanos. "Declaração sobre segurança nas Américas." *Conferência dos Ministros de Estado da Defesa*, (México: OEA, 2003). Acessado em 20 maio, 2020. http://www.oas.org/juridico/portuguese/decl_security_pt.pdf.
- Poister, Theodore H. "The future of strategic planning in the public sector: linking strategic management and performance." *Public Administration Review*, Special Issue (2010): s246-54.
- Rabin, J.; Miller, G. J. and Hildreth, W.B. *Handbook of Strategic Management*, 2nd Edition. New York: Marcel Dekker, 2000.
- Rosén, Frederik. "Third-generation civil-military relations." *Security Dialogue* 40, no 6 (2009): 597-616.
- Saint-Pierre, H. "As novas ameaças às democracias latino-americanas: uma abordagem teórico conceitual." In: *Segurança e Defesa Nacional: da competição à cooperação regional*, editado por Eliézer Rizzo de Oliveira (Org.). São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007.
- Takeuchi, Hirota e Nonaka, Ikujiro. *Gestão do conhecimento*. Porto Alegre: Bookman, 2008.
- Toft, G. S. "Synoptic (One Best Way) approaches of strategic management." In: *Handbook of Strategic Management*, edited by Rabin, J.; Miller, G. J. and Hildreth, W.B., 3-34. New York: Marcel Dekker, 1989.
- Travis, D. S. "Saving Samuel Huntington and the Need for Pragmatic Civil–Military Relations." *Armed Forces & Society* 43, no 3 (2017): 395-414.
- Travis, D. S. "Pursuing Civilian Control over the military." *Armed Forces & Society* 45, no 3 (2019): 546-560.
- Whittington, J. G.; Johnson, G. e Scholes, K. *Fundamentos da Estratégia*. Porto Alegre: Bookman, 2011.
- Zaverucha, Jorge and Rezende, Flávio da Cunha. "How the Military Competes for Expenditure in Brazilian Democracy: arguments for an outlier." *International Political Science Review* 30, no 4 (2009): 1–23.

Conciliating International Defence Spending Targets and National Objectives

Alain VEILLEUX¹²

Abstract

Most NATO nations remain under pressure to increase national defence budgets, although this would be unlikely to improve significantly the Alliance response and deterrence capability. In the context of likely post-COVID 19 fiscal constraints, pressure should shift to meeting existing personnel requirements and increased participation towards more targeted and efficient contributions, along the lines of the “four-thirties” plan. While Canada has committed to increase defence spending with a view to continue to be a valued NATO partner as well as a committed international actor in uncertain times, the Canadian defence budget also balances responsibilities at home and in North America. While the larger countries will continue to assume the bulk of burden-sharing, unity, purpose and resilience of NATO will outweigh smaller country commitment to defence spending against GDP.

Resumen

La mayoría de las naciones de la OTAN siguen bajo presión para aumentar los presupuestos de defensa nacional, aunque es poco probable que esto mejore significativamente la capacidad de respuesta y disuasión de la Alianza. En el contexto de las probables restricciones fiscales posteriores a COVID 19, la presión debería cambiar para cumplir con los requisitos de personal existentes y aumentar la participación hacia contribuciones más específicas y eficientes, en la línea del plan de los "cuatro-treintas". Si bien Canadá se ha comprometido a aumentar el gasto en defensa con el fin de seguir siendo un socio valioso de la OTAN, así como un actor internacional comprometido en tiempos de incertidumbre, el presupuesto de defensa canadiense también equilibra las responsabilidades al interno del país y en América del

¹ Recent graduate of the MSc Inter-American Defense and Security program at IADC, Canadian Armed Forces. Lieutenant-Colonel Veilleux has served in a variety of positions in multinational organizations, including NATO in Kandahar, MONUSCO in the DRC, and the Counter-Violent Extremist Organization Framework at the Pentagon

² *The opinions of the author are his own, and do not necessarily reflect those of the IADC, the Canadian Government or the Canadian Armed Forces*

Norte. Mientras que los países más grandes continuarán asumiendo la mayor parte de distribución de la carga, la unidad, el propósito y la resistencia de la OTAN superarán el compromiso en el gasto de defensa respecto al PIB de los países más pequeños

Keywords: economic theory, alliances, free-riding, NATO, defence budget.

Palabras claves: *teoría económica, alianzas, free-riding, OTAN, presupuesto de defensa.*

Introduction

The U.S. are keen in convincing NATO allies to spend at least 2% of national GDP on defence, as agreed upon in the 2014 NATO Wales Declaration.³ Increased spending may be welcome to enhance NATO's posture towards Russia, as well as its numerous other challenges in Europe and its neighbourhood, however it is not necessarily an indicator of military capability or effectiveness.⁴ It is revealing that, five years later, the only four NATO allies having recently reached the target are those where Russian threat is the most prevalent. It is difficult for other taxpayers to prioritize NATO, who provides such an abstract service as deterrence, over competing and perhaps more urgent priorities such as migration, trade or even climate change.

I will discuss three political economy of defence concepts linked to NATO defence spending and contextualize each of them with examples of Canada's contributions to NATO. While a defence entity, NATO provides a mix of pure and impure public goods in the contemporary environment. Regardless of the size of a member's national defence spending, only a portion of these expenses will benefit the alliance as a whole. The economic theory of alliances explains sub-optimal contributions by most of its members, most of the time. This dynamic will not change despite pressures from the U.S. for smaller countries to meet commitments. Reaching the NATO target is but one of the forces in a national budget process. Internal and external factors associated to budgetary functions will influence the national defence resource allocation process, and even more so in the post COVID-19 global economic

³ NATO, "The Wales Declaration on the Transatlantic Bond," NATO, accessed November 10, 2019, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112985.htm.

⁴ Craig J. Stone, "Stone, J. Craig Growing the Defence Budget: What Would Two Percent of GDP Look Like?," Canadian Global Affairs Institute, accessed November 10, 2019, https://www.cgai.ca/growing_the_defence_budget_what_would_two_percent_of_gdp_look_like.

context. In summary, the 2% of GDP defence spending may be difficult to achieve for most, and actually mean less to military effectiveness of NATO than concrete resource contributions to operations and infrastructure, military cooperation and intelligence-sharing between partner states.

NATO, seldomly a provider of defence as pure public good

Only a fraction of members' defence budgets will be of value to an alliance as a whole. The remainder pays for national commitments that may have nothing to do with the alliance, and that may even not be provided in a NATO Article 5 response. The theory of public goods stems in part from Paul Samuelson's analysis of collective consumption goods.⁵ Pure public goods, in opposition to private goods, are non-rivalrous and non-excludable. The consumption of a benefit from one entity will not take anything away from others, thus non-rivalrous; and one cannot be excluded, or if so at great cost, thus non-excludable.⁶ Most public goods are impure, either excludable and non-rivalrous (networks and clubs), or rivalrous and non-excludable (subject to congestion or depletion). While private good consumption dynamics can be managed optimally through market forces, the provision of public goods usually requires external intervention. Public goods are subject to supply problems resulting in sub-optimal allocation of resources, with rational actors behaving as free-riders, or in sub-optimal cooperation given potential prisoners' dilemmas.⁷ National defence is without contest a pure public good, however when provided by alliances, it is not always the case.

During the height of the Cold War, NATO allies relied on U.S. nuclear capacity to deter the Soviet Union threat. All NATO members benefited from the same protection as the U.S.. In this sense, the security umbrella was non-rivalrous, and non-excludable, and as such a pure public good. ONeal and Diehl highlighted a 1967 shift of NATO strategy, from massive retaliation to flexible response, triggering NATO's pivot

⁵ Paul A. Samuelson, "The Pure Theory of Public Expenditure," *The Review of Economics and Statistics* 36, no. 4 (November 1954): 387–89, https://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Samuelson.pdf.

⁶ Inge Kaul, Isabelle Grunberg, and Marc A. Stern, "Defining Global Public Goods," in *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century* (New York: Oxford University Press, 1999), 3–5, https://www.researchgate.net/profile/Eugenio_Bobenrieth/publication/46440722_The_Political_Economy_of_International_Environmental_Cooperation/links/55ddb07308ae79830bb531ed.pdf#page=488.

⁷ Kaul, Grunberg, and Stern, 6-8.

towards providing impure public goods. NATO's individual members became less driven by deterrence, and more focused on private disputes such as the conflict between Great-Britain and Argentina.⁸ Defence resources used in the Falklands conflict, for example, did not benefit the NATO community as a whole.

It is clearer today that NATO is providing impure public goods. In an interview in 2019, French president Emmanuel Macron referred to the withdrawal of U.S. troops from Syria, and subsequent offensive actions by Turkey against Kurds, both uncoordinated with their NATO allies as “the brain-death of NATO”.⁹ Macron's comments reflected an increasing divergence of defence interests between NATO allies. U.S. domestic security issues and global partnerships outside of NATO's sphere of interest may have only marginal benefits to NATO's defence agenda. The U.S. remains the provider of the most reliable Article 5 response capability, as the Pentagon was keen on demonstrating with Exercise Defender 2020.¹⁰ This said, while U.S. Armed Forces value their partnership and alliance with NATO, not everything is shared with Europeans: intelligence-sharing among the 5-Eye community being a prime example. On the other hand, Europeans are not expected either to invest in American global endeavours that do not benefit their interests or those of the North Atlantic Alliance.

NATO supplies a mix of pure and impure public goods. Most public goods are now diluted into separate clubs, non-rivalrous but excludable, in which members invest where their priorities are. NATO Hub South and Mediterranean Dialogue address migration concerns of NATO's southern countries. Presence near Russia's borders offers reassurance to the Northern states, but much less to others. Insufficiency of resources increases rivalries and impacts the Alliance priorities. However, on the other

⁸ John R. Oneal and Paul F. Diehl, “The Theory of Collective Action and NATO Defense Burdens: New Empirical Tests.,” *Political Research Quarterly* 47, no. 2 (1994): 389–91, https://www.jstor.org/stable/449016?read-now=1&refreqid=excelsior%3A3cdf4362dc7408de0a1e2c0225eac8a5&seq=4#page_scan_tab_contents.

⁹ Israel Vargas, “Macron's View of the World - Emmanuel Macron on Europe's Fragile Place in a Hostile World | Briefing | The Economist,” accessed November 28, 2019, <https://www.economist.com/briefing/2019/11/07/emmanuel-macron-on-europes-fragile-place-in-a-hostile-world>.

¹⁰ AFP, “Yankees Go Home - America's Dry Run to Defend Europe Is Derailed by Covid-19 | Europe | The Economist,” accessed April 24, 2020, <https://www.economist.com/europe/2020/04/23/americas-dry-run-to-defend-europe-is-derailed-by-covid-19>.

hand, NATO has committed to the “four thirties plan”.¹¹ The availability of these resources will constitute a pure public good, as long as they are perceived as benefitting the Alliance as a whole. As such the plan is perhaps more relevant than a 2% defence spending target.

For its investment, Canada may not be getting the expected provision of defence as a pure public good from NATO.¹² While a smaller contributor in terms of percentage of GDP, Canada’s commitment is much higher in terms of opportunity cost. Instead of purchasing additional flexible light armoured vehicles for homeland challenges, or investing in Arctic defence capabilities, the government committed to NATO deployment capabilities such as Leopard II tanks, and deploying personnel in Norway, Poland and Latvia. NATO’s Article 5 insurance is important in Canada’s defence strategy¹³, but there may be very little of which NATO provides not already in supply in Canada’s bilateral defence relationship with the U.S., its participation in the 5-Eyes community, or in other coalitions of the willing such as the Global Coalition to defeat ISIS. Where Canada benefits however, is the stable and secure trans North-Atlantic environment, conducive to strong economic and political partnerships.

Intangibles of allied cooperation compensating sub-optimal contributions

It is unlikely that smaller alliance members will provide optimal contributions to an alliance. Olson and Zeckhauser proposed a model of defence burden that predicts larger countries will pay a disproportionate amount within an alliance, while smaller countries will pay little, if at all.¹⁴ Smaller countries are consistently requested by the largest to pay more, however the authors contend that these demands will achieve nothing more than create division and resentment. A disproportionate effort from smaller countries would have negative internal social and economic repercussions with negligible effect on the alliance’s defence capabilities. Even a sub-optimal contribution

¹¹ NATO, “NATO Defence Ministers Conclude Two Days of Discussions in Brussels,” NATO, accessed December 6, 2019, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_163733.htm.

¹² Ariel Shapiro, “NATO If Necessary, But Not Necessarily NATO: Critically Evaluating Canada’s Membership in the North Atlantic Treaty Organization,” Canadian Global Affairs Institute, October 2017, https://www.cgai.ca/nato_if_necessary_but_not_necessarily_nato.

¹³ National Defence, “Strong, Secure, Engaged: Canada’s Defence Policy,” policies, aem, September 22, 2017, <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/corporate/policies-standards/canada-defence-policy.html>.

¹⁴ Mancur Olson and Richard Zeckhauser, “An Economic Theory of Alliances,” Memorandum RM-4297-ISA (Rand Corp., 1966).

advantages the alliance. The fact that NATO's 30 countries meet democratic standards contributes to regional stability and deterrence, de facto counterbalances illiberalism in Europe, and reduces risks of another Crimea.

Jack Hirshleifer added to the theory of public goods, and to the theory of alliances, by proposing three effects of asymmetry in providing resources for a public good.¹⁵ The first effect is summation function, by which results achieved are the sum of the efforts of each member. This function will usually provide a strong outcome, however with under-provision of resources that will increase with the number of members. This is applicable to individual active NATO operations, where member participation is distributed among troop contributing nations. The second effect is the "best shot function", meaning that results will depend on the strongest. While this may deliver the best outcome, under-provision of resources by the strongest will seriously affect results. A NATO example would be the beginning phases of an Article 5 response where the U.S., Great-Britain and France would be called upon to provide the bulk of the forces. The third possible effect is that of "weakest link function", where the strength of the alliance relies on the resilience of weakest one. While the outcome is the least desirable of the three functions, under-provision of resources by and to the weakest link will have more limited effects. An example of the weakest link function is the fragility of Turkey as a NATO member. Turkey, a participating member of the F35 program, had also purchased the Russian S-400 missile defence shield, which prompted concerns that Russia could access valuable information on NATO's F35 systems.

Sandler and Hartley nuanced the theory of public goods by including intangibles of allied cooperation.¹⁶ Impacts of cooperation can include political trade-offs, efficiency gains and economies of scale through technical cooperation and standardization, as well as use of comparative advantages, in defence and defence industry. Examples of cooperation abound in NATO, one being the F35 program, with provision of parts and contracts to buy the aircraft shared by 8 NATO partners. The obvious advantages for implicated defence industries are the reduction of monopsony,

¹⁵ Jack Hirshleifer, "From Weakest-Link to Best-Shot: The Voluntary Provision of Public Goods," *Public Choice* 41, no. 3 (1983): 371–86, <http://econ.ucsb.edu/~deacon/Econ210CPublic/papers/HirshleiferBestShot.pdf>.

¹⁶ Todd Sandler and Keith Hartley, "Economics of Alliances: The Lessons for Collective Action," *Journal of Economic Literature* XXXIX (September 2001): 887–88.

while governments still benefit from economy of scale and efficiency gains, better interoperability, as well as smaller country access to advanced technology. NATO is increasingly involved in Iraq stabilization phase. Given a U.S. eventual drawdown from Iraq, discussions in Brussels prompted the swift creation of NATO Training Mission in Iraq (NTM-I). While a worthwhile addition to the counter-violent extremist fight, the mission also aims to lower long term costs in Iraq for U.S., and NATO presence in the region could counter-balance that of Russia in Syria. NTM-I is commanded by a Canadian, and resources are mainly provided by smaller members. A fully manned NTM-I is an example of an efficient Hirshleifer's summation function. It also exemplifies a smaller nation increase of contribution to NATO, independent of reaching 2% of GDP for defence spending.

The degree to which a country is providing sub-optimal contributions to an alliance, cannot be calculated based upon percentage of GDP spending on defence. Every nation has its own national interests and engagements, which is a driver of defence spending. In the contemporary environment, while the U.S. has unmatched global interests and engagements for which Americans spend 3.2% of their GDP (2018) to sustain, Nordic NATO countries are more focused on threats at their Eastern borders, and Southern Europeans are concerned with and the Mediterranean and North Africa. Their respective investments, resources and technologies will reflect these interests and engagements. The fact that they spend less is at least in part attributable to the fact that they have a narrower focus than the U.S., not only because they are relying on NATO. Plümper and Neumayer hypothesize that defence spending growth is a more accurate predictor of free-riding. Assuming that national interests remain relatively constant, free-rider defence spending growth would tend to be proportionally less than that of the main defence provider. The authors, using this method, concluded that most countries within NATO were free-riding on the U.S. during the period they studied (1956-1988), the medium-sized countries no less than the small ones.¹⁷ This methodology has merits, if on aggregate, all of the countries follow the same economic cycle and face similar threats.

¹⁷ Thomas Plümper and Eric Neumayer, "Free-Riding in Alliances: Testing an Old Theory with a New Method," *Conflict Management and Peace Science* 32, no. 3 (2015): 247–68, www.jstor.org/stable/26271388.

Two percent of GDP defence spending target, a challenging national budgeting problem

Reaching an alliance target is but one of the pressures in a national budget process. For Marcel, Guzmán and Sanginés, budgets play an institutional, economic and managerial role.¹⁸ In the budget development process, various stakeholders represent competing interests and obligations. The more stakeholders there are, the more difficult it is to reach an agreement.¹⁹ While a defence minister can agree to work towards a target of defence spending at 2% of GDP as a contribution to NATO, this is but a single pressure point in the national budget's institutional role, that can very well conflict with others, to include other political agreements, partisan programs and priorities, democratic popular support (or lack thereof) to an increased defence budget.

The institutional role needs to be balanced with the economic role. If defence budgets are typically higher when threats are higher, the contrary is also true.²⁰ In the early nineties post-Cold War context, several of the major global military spenders, to include France, Germany and Great Britain, decided to use other instruments to stimulate their economies, and chose to significantly reduce their respective military budgets.²¹ Germany went from 2.65% of GDP to 1.4% in less than 10 years. While the U.S. also decreased spending in the same period, threat after 9/11 brought the budget back up, which we did not see in Europe.

In the context of an economic crisis, it should not be surprising that defence budgets will be affected. The global economic downturn of 2008 had immediate and lasting effects on defence spending in Europe, to include industry and innovation, and an even deeper impact on capabilities.²² Some of the smaller European countries had cut

¹⁸ Mario Marcel, Marcela Guzmán, and Mario Sanginés, *Presupuesto Para El Desarrollo En América Latina* (Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2013), <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2014/13760.pdf>.

¹⁹ Marcel, Guzmán, and Sanginés, 4.

²⁰ Todd Harrison and Seamus Daniels, *Analysis of the FY 2018 Defense Budget* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2017).

²¹ Patrick Keller, "Challenges for the Defense Budget after the Economic Crisis. A European View" (Conference of Forte de Copacabana International Security: A European–South American Dialogue, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011), 111–21.

²² Christian Mölling, Sophia Becker, and Torben Schütz, "Deterrence and Defense in Times of COVID-19: Europe's Political Choices," Policy Brief (Berlin: DGAP German Council on Foreign Relations, April 2020), https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/dgap-policybrief-2020-09-en.pdf.

their budgets up to 30%, while the larger countries cut between 8 and 15% of defence spending. The economic role will be at the forefront of the impending economic crisis resulting from the aftermath of COVID-19. The pressure on defence spending will be much worse, as losses in GDP for most affected countries could be two to four times higher than losses experienced during the 2008 economic crisis.

Voters in Western democracies will be confronted to the Arrows impossibility theorem. Multiple choices between economic and social stimuli, reductions in defence versus threats, and preparedness for the next crisis will all be difficult to aggregate to attain a satisfactory and fair outcome for the majority. Most likely, most individual nations will be under political pressure to reduce their defence budget, which in turn would have long-lasting impacts on NATO's capabilities. This would mean suspension of innovation, reduction of personnel, delaying acquisition, reducing engagements and exercises, all in an increasingly dangerous threat environment. Unlike in 2008, less democratic actors, such as Russia and China are ready to step into a security vacuum. Transnational violent extremist organizations are more likely and capable today to exploit any gaps and seams than they were in 2008.

The third role that needs to be balanced is the managerial role. Defence budgeting requires highly institutionalized technical procedures throughout the process, to include programming and elaboration, during the execution of the budget as well as during control and verification.²³ This requires a multiplicity of experts and advisors across ministries to ensure compliance with norms and to harmonize resources and operations with efficiency. The managerial role implies compliance to finance laws, personnel caps, and needs to consider the accomplishment of assigned objectives.

Canada recently announced a plan to increase the defence budget to align it with the new defence policy,²⁴ from 18.9 billion (2016/17) to 32.7 billion in a span of 10 years, to meet international commitments and challenges.²⁵ This was a departure from prior strategies following a costly Afghan campaign, in order to contain Canada's

²³ Marcel, Guzmán, and Sanginés, 21.

²⁴ Defence, "Strong, Secure, Engaged."

²⁵ Chrystia Freeland, "Address by Minister Freeland on Canada's Foreign Policy Priorities" (Speech, Ottawa, June 6, 2017), https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2017/06/address_by_ministerfreelandoncanadasforeignpolicypriorities.html.

external debt. It is noteworthy that the 70% increase in budget is a step, not a commitment to meet the 2% target, as it does not account for GDP growth.

Speaking to the new defence budget's institutional role, Global Affairs Canada Minister, Chrystia Freeland outlined several reasons for the increase, Canada's multilateral commitments, to include NATO, being only one. She also highlighted the requirement to modernize the military, subjected to severe budget cuts over the recent years, to be a relevant global actor for peace and security, and to promote Canada's values.²⁶

Canada's defence investment plan also highlights the economic role of the defence budget. Jody Foster and General Vance underline the importance of the ties between National Defence and Canada's defence and technology industry and the effort to promote employment and economic growth.²⁷ Canada's Treasury Board reviews major acquisitions to ensure they meet national and regional development and economic objectives, to include environment and First Nations.

Consistent with the budget's managerial role, within the Canadian government, defence acquisitions are subject to the Financial Administration Act, and depend on interministerial cooperation and separation of responsibilities between Minister of Defence, Public Services and Procurement Canada, Treasury Board of Canada, and Innovation, Science and Development Canada. Military experts are only a component of the process, which over the years has become much more dependent on cooperative networks to achieve some flexibility to meet operational needs.²⁸

Conclusion

Moving forward, a nuanced approach from all allies is required. A better balance between private marginal cost and social marginal benefit may not be the result of smaller countries investing 2% of their GDP in their national defence, but rather from concrete long-standing contributions such as the "four thirties plan". NATO's missions are more diverse than during the Cold War, and as such offers a more impure public good. Larger nation pressure would be better applied in addressing suboptimal

²⁶ Freeland.

²⁷ "Defence Investment Plan 2018 - Annual Update 2019," n.d., 18.

²⁸ Charles Davies, "Comprendre Le Processus d'acquisition de La Défense," *Revue Militaire Canadienne* 15, no. 2 (2015): 5–15, <http://www.journal.forces.gc.ca/vol15/no2/PDF/CMJ152Fp5.pdf>.

participation in NATO missions, while ensuring it maintains capacity and will to act as the main provider when Article 5 is invoked. Acknowledging the reality of the effects of an economic crisis on national defence spending, leading nations within NATO need to ensure continuity of investment in defence industry, research and innovation, to fully commit, cooperate and contribute troops and equipment to ongoing commitments and preparing for future crises, now more than ever in a post COVID-19 threat environment. In the upcoming months and years, NATO will be facing its toughest test yet. NATO and other alliances will continue to be led by major powers with sub-optimal participation from others. Participation need not to be determined by the amount a nation spends on its own defence, but on the resources brought to the table, maintaining unity, purpose and resilience to adapt to a world that has already changed.

Bibliography

- AFP, "Yankees Go Home - America's Dry Run to Defend Europe Is Derailed by Covid-19" *The Economist*, April 23, 2020. Accessed April 24, 2020, <https://www.economist.com/europe/2020/04/23/americas-dry-run-to-defend-europe-is-derailed-by-covid-19>.
- Davies, Charles "Comprendre Le Processus d'acquisition de La Défense," *Revue Militaire Canadienne* 15, no. 2 (2015):5–15, <http://www.journal.forces.gc.ca/vol15/no2/PDF/CMJ152Fp5.pdf>. Accessed June 20, 2020
- Freeland, Chrystia, "Address by Minister Freeland on Canada's Foreign Policy Priorities", Speech, Ottawa, June 6, 2017, Accessed June 20, 2020, https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2017/06/address_by_ministerfreelandoncanadasforeignpolicypriorities.html.
- Harrison, Todd and Seamus Daniels, *Analysis of the FY 2018 Defense Budget* (Washington, D.C: Center for Strategic and International Studies, 2017).
- Hirshleifer, Jack, "From Weakest-Link to Best-Shot: The Voluntary Provision of Public Goods," *Public Choice* 41, no. 3 (1983): 371–86. Accessed June 20, 2020, <http://econ.ucsb.edu/~deacon/Econ210CPublic/papers/HirshleiferBestShot.pdf>.
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg, and Marc A. Stern, "Defining Global Public Goods," in *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century* (New York: Oxford University Press, 1999), 3–5. Accessed November 10, 2019 https://www.researchgate.net/profile/Eugenio_Bobenrieth/publication/46440722_The_Political_Economy_of_International_Environmental_Cooperation/links/55ddb07308ae79830bb531ed.pdf#page=488.
- Keller, Patrick, "Challenges for the Defense Budget after the Economic Crisis. A European View", Conference of Forte de Copacabana International Security: A European–South American Dialogue, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011, 111–21.
- Marcel, Mario, Marcela Guzmán, and Mario Sanginés, *Presupuesto Para El Desarrollo En América Latina* (Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo, 2013). Accessed June 20,2020 <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2014/13760.pdf>.
- Mölling, Christian, Sophia Becker, and Torben Schütz, "Deterrence and Defense in Times of COVID-19: Europe's Political Choices," *Policy Brief* (Berlin: DGAP German Council on Foreign Relations, April 2020). Accessed June 20, 2020, https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/dgap-policybrief-2020-09-en.pdf.

- National Defense, *Defence Investment Plan 2018 - Annual Update 2019*, Canada: National Defense, n.d: 18. Accessed June 20, 2020 <https://www.canada.ca/content/dam/dnd-mdn/documents/reports/2019/defence-investment-plan-2019-update.pdf>
- National Defence, *Strong, Secure, Engaged: Canada's Defence Policy*, Canada: Minister of National Defense, 2017. Accessed June 20, 2020, <https://www.canada.ca/content/dam/dnd-mdn/documents/reports/2018/strong-secure-engaged/canada-defence-policy-report.pdf>.
- NATO, "NATO Defence Ministers Conclude Two Days of Discussions in Brussels", NATO. Accessed December 6, 2019, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_163733.htm.
- NATO, "The Wales Declaration on the Transatlantic Bond," NATO. Accessed November 10, 2019, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112985.htm.
- Olson, Mancur and Richard Zeckhauser, "An Economic Theory of Alliances," Memorandum RM-4297-ISA (Rand Corp., 1966).
- Oneal, John R., and Paul F. Diehl, "The Theory of Collective Action and NATO Defense Burdens: New Empirical Tests.," *Political Research Quarterly* 47, no. 2 (June 1994): 389–91. Accessed June 20, 2020 https://www.jstor.org/stable/449016?read-now=1&refreqid=excelsior%3A3cdf4362dc7408de0a1e2c0225eac8a5&seq=4#page_scan_tab_contents.
- Plümper, Thomas and Eric Neumayer, "Free-Riding in Alliances: Testing an Old Theory with a New Method," *Conflict Management and Peace Science* 32, no. 3 (2015): 247–68. Accessed June 20, 2020 www.jstor.org/stable/26271388.
- Samuelson, Paul A., "The Pure Theory of Public Expenditure," *The Review of Economics and Statistics* 36, no. 4 (November 1954): 387–89. Accessed November 10, 2019 https://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Samuelson.pdf.
- Sandler, Todd and Keith Hartley, "Economics of Alliances: The Lessons for Collective Action," *Journal of Economic Literature* XXXIX (September 2001): 887–88.
- Shapiro, Ariel, "NATO If Necessary, But Not Necessarily NATO: Critically Evaluating Canada's Membership in the North Atlantic Treaty Organization," *Canadian Global Affairs Institute*, October 2017. Accessed June 20, 2020, https://www.cgai.ca/nato_if_necessary_but_not_necessarily_nato.
- Stone, J. Craig, "Growing the Defence Budget: What Would Two Percent of GDP Look Like?," *Canadian Global Affairs Institute*. Accessed November 10, 2019, https://www.cgai.ca/growing_the_defence_budget_what_would_two_percent_of_gdp_look_like.
- Vargas, Israel, "Macron's View of the World - Emmanuel Macron on Europe's Fragile Place in a Hostile World" *The Economist*, November 7, 2019. Accessed November 28, 2019, <https://www.economist.com/briefing/2019/11/07/emmanuel-macron-on-europes-fragile-place-in-a-hostile-world>.

*Inteligencia Artificial y Seguridad. Dilemas de Confianza o Desconfianza para una
Bioética y Biopolítica de Contención¹*

David BARRERO Barrero²

Resumen

El desarrollo de la Inteligencia Artificial le abrió nuevas puertas al progreso y al bienestar de los seres humanos; automatizando tareas, mejorando los servicios de salud, reduciendo errores, agilizando procesos productivos y ayudándolos a conocer nuevos mundos, entre muchos otros. Sin embargo, los dilemas y preocupaciones bioéticas surgen cuando el alcance de la Inteligencia Artificial no es equitativo para todos en el planeta, abriendo brechas entre los mundos; siendo el hemisferio occidental uno de los afectados cada día, aunque con consecuencias globales. Además, las tradicionales y las nuevas amenazas, así como las preocupaciones y desafíos de la seguridad multidimensional, se multiplican con el uso incorrecto de la Inteligencia Artificial por parte de quienes buscan afectar a los mismos seres humanos; inclusive con la intención de crear una robótica que pueda reemplazar y desplazar al hombre, poniendo en riesgo la vida y supervivencia humana. Lo anterior, implica la necesidad de ampliar la complejidad de la seguridad, la bioética global y la biopolítica, para la contención de los riesgos a la especie humana y la naturaleza en general.

Abstract

The development of Artificial Intelligence opened new doors to the well-being and development of human beings; automating tasks, improving health services,

¹ Artículo que hace parte del trabajo de investigación de la Tesis Doctoral en Bioética, denominado *La Desconfianza como amenaza a la Seguridad Global. Estudio Bioético desde el Biopoder del siglo XXI*, de la Línea de investigación: Bioética, Biopolítica y biojurídica, de la Facultad de Educación y Humanidades de la Universidad Militar Nueva Granada. Directora de Tesis: Laity Alvinzy Velásquez Fandiño PhD.

² Coronel (RA) David Barrero-Barrero es oficial de la Reserva Activa de la Fuerza Aérea Colombiana, Piloto y Administrador Aeronáutico. Master of Science in Inter-American Defense and Security del Colegio Interamericano de Defensa. Doctorando en Bioética de la Universidad Militar Nueva Granada en Bogotá, Colombia. Docente e Investigador de la Escuela Superior de Guerra en las cátedras de Fundamentos de Lógica estratégica al Curso de Altos Estudios Militares y Doctrina y Operaciones Aéreas a los Cursos de Estado Mayor de la Escuela Superior de Guerra. Igualmente, docente en la Especialización de Administración Aeronáutica de la Universidad Militar Nueva Granada. Email: davidbarrerob@gmail.com

reducing errors, streamlining production processes and helping you to discover new worlds, among many others. However, bioethical dilemmas and concerns arise when the reach of Artificial Intelligence is not equitable and equal for everyone on the planet, opening gaps between the worlds; the western hemisphere being one of those affected every day, even if with global consequences. Furthermore, the traditions and new threats, as well as the concerns and challenges of multidimensional security multiply with the incorrect use of Artificial Intelligence by those who seek to affect human beings themselves; even with the intention of creating robotics that can replace and displace man, putting human life and survival at risk. This implies the need to expand the complexity of security, global bioethics and biopolitics, in order to contain risks to the human species and nature in general.

Palabras claves: inteligencia artificial, seguridad multidimensional, seguridad global, bioética, biopolítica.

Keywords: artificial intelligence, multidimensional security, global security, bioethics, biopolitics.

Introducción

La Inteligencia Artificial (IA) es desarrollada permanentemente para una multiplicidad de fines e intereses, en principio, todos ellos para mejorar la calidad de vida de los seres humanos, a partir de la automatización de muchos procesos de la vida, así como la potencialización de las capacidades del hombre. También, a través de ella se buscan soluciones a enfermedades como el Alzheimer; lo que era imposible en otras épocas, así como para hacer reconocimiento facial en la identificación de las personas de forma inmediata, realizar misiones de inteligencia o de ataque sobre áreas de alta amenaza terrorista con aeronaves no tripuladas, además de los videojuegos, los teléfonos personales, las imágenes y tomografías diagnósticas, tan solo por mencionar algunas.

Sin embargo, la relación entre la seguridad y el uso de la Inteligencia Artificial; partiendo del concepto simple de seguridad, para más adelante ir abordando conceptos como el de Seguridad Nacional, Seguridad Multidimensional y Seguridad Global, requiere un análisis mucho más complejo. Se trata de alta tecnología que podría llegar a reemplazar en el futuro a los soldados y combatir las amenazas; inclusive realizar

ataques preventivos, lo que implica también estar preparados para enfrentar otra IA: la creada para destruir a los seres humanos.

Por lo anterior, la tesis a desarrollar en el presente artículo se basa en analizar la relación entre la seguridad, la Inteligencia Artificial y el grado de confianza/desconfianza que genera en los humanos, el uso masificado de la robótica en diversos aspectos de vida de las naciones. Considerando la importancia del uso de la IA para la seguridad de los Estados del planteamiento anterior, el presente artículo busca responder a una pregunta emergente desde la bioética, acerca de cuál sería el grado de confianza o desconfianza que genera en los humanos, el uso masificado de la robótica en diversos aspectos de vida en las naciones.

Lo anterior, será tratado en cuatro argumentos. En el primero, se abordarán algunas definiciones de la Inteligencia Artificial y la naturaleza de su invención: desde la neurona al algoritmo. En el segundo, se hablará del uso masificado de la robótica en diversos aspectos de vida en las naciones, analizado desde diferentes enfoques bioéticos y biopolíticos. En el tercero, se tratará la confianza o desconfianza de los humanos hacia la IA, como una problemática de análisis bioético. Por último, se abrirá paso a la seguridad en el sentido simple, a la seguridad del Estado y finalmente a la seguridad global frente a las amenazas que emergen de la Inteligencia Artificial y la necesidad de una biopolítica y bioética global de contención. Al final, se presentan algunas conclusiones.

Qué es la Inteligencia Artificial y cuál es la naturaleza de su invención

La Inteligencia Artificial (IA) en el sentido simple, es un “conjunto ordenado y finito de operaciones que permite hallar la solución de un problema. [Además, ha sido diseñada como un] método y notación en las distintas formas de cálculo”³, a partir de funciones algorítmicas para dar soluciones más rápidas a los requerimientos del ser humano; bien sea para las operaciones en una calculadora, así como para todas las funciones y aplicaciones que proveen la información que recibimos de los celulares, hasta la capacidad de suministrar información de vuelo y entrega de armas desde una aeronave no tripulada.

³ Real Academia Española. “*Algoritmo*”. Accedido mayo 10, 2020. <https://dle.rae.es/algoritmo>.

Por otra parte, y en palabras de Yolanda Guerra García; Bioeticista de la Universidad Militar Nueva Granada de Colombia, la IA se puede entender como “todo instrumento tecnológico que soluciona problemas humanos”⁴. Pero en el sentido más amplio para la complejidad de las necesidades colectivas de los seres humanos, la IA es “una ciencia y un conjunto de tecnologías computacionales que se inspiran, pero generalmente operan de manera bastante diferente, a las formas en que las personas usan sus sistemas nerviosos y cuerpos para sentir, aprender, razonar y actuar”^{5 6}, además de ser igualmente “una ciencia multidisciplinar que abarca muchos campos diferentes como las matemáticas, la lógica, la informática, la psicología, la sociología y [...] por supuesto, la bioética”⁷⁸.

Actualmente, la IA es una herramienta computacional⁹ y de automatización de la vida humana desde que Alan Turing en 1947, sentara las bases para la invención del primer ordenador¹⁰, momento en el cual, muy probablemente se dividió la historia en un antes y después de este invento de uso no militar¹¹ que nos ha acercado cada vez más en el mundo global. Además, ha eliminado cargas de pensamiento y razonamiento, ejecución de tareas y hasta esfuerzo físico, para ir brindando automatización a través del tiempo; al punto de ser, en muchos casos, indispensable para la existencia.

⁴ Yolanda M. Guerra, “Introducción de la Inteligencia Artificial en todos los ámbitos de la Vida Humana” (presentación, Biotecnología, Inteligencia Artificial y Bioética. Retos de los avances de la ciencia desde la bioética y el bioderecho. Colombia, Universidad Militar Nueva Granada, 6 de mayo de 2020).

⁵ Traducido y adaptado del original: *is a science and a set of computational technologies that are inspired by—but typically operate quite differently from—the ways people use their nervous systems and bodies to sense, learn, reason, and take action*, publicado en Peter Stone et al., “Artificial Intelligence and Life in 2030”.

⁶ Peter Stone et al., “Artificial intelligence and life in 2030”. *Hundred-year study on artificial intelligence. Report of the Study Panel 2015-2016* (Stanford: Stanford University, 2016), 4.

⁷ Traducido del original: *Artificial intelligence is a multidisciplinary science that encompasses many different fields such as mathematics, logic, computer science, psychology, sociology and in the field at hand, of course, bioethics* publicado en Hernando Barrios, Vianey Díaz y Yolanda Guerra, “Artificial Intelligence and Education”

⁸ Hernando Barrios, Vianey Díaz y Yolanda Guerra, “Artificial Intelligence and Education: Challenges and disadvantages for the teacher,” *Artic Journal* 72, no.12 (2019): 42.

⁹ Hasta ahora puede verse como herramienta computacional o de automatización de la vida humana. Algunas publicaciones hablan del reemplazo de los seres humanos, lo que pone en contexto una preocupación Bioética para la supervivencia de la especie humana.

¹⁰ Paul Strathern, *Turing y el ordenador*. Traducido por Flavia Bello. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 1999, 50.

¹¹ Carlos Maldonado, “Línea Bioética, Epistemología y Complejidad”. (presentación, *Seminario de Profundización: Tecnología*. Cajicá, 1 de abril de 2020).

A partir de esta situación, se puede considerar entonces que la IA “tiene por objeto que los ordenadores hagan la misma clase de cosas que puede hacer la mente”¹² y el cuerpo de los seres humanos, reemplazando poco a poco al individuo en las distintas tareas y funciones en que este se ha venido desempeñando desde el mismo origen de la especie. Esto, sin duda, puede ser una solución a muchas necesidades para la vida, pero también puede constituirse en algo perjudicial, por cuanto podría implicar un primer dilema bioético: el posible reemplazo y el desplazamiento del ser humano por las máquinas y la IA.

¿Qué hace viable la posibilidad de que haya una máquina que piense, resuelva, haga las cosas en el menor tiempo y sea, quizás, económicamente más funcional que el hombre? Precisamente el ser humano ha llegado a hacer esto posible a través del llamado *Algoritmo*; el que ha adoptado las funciones de ejecución de las tareas mucho más rápido que el ser humano. Visto de una manera más explícita: en el cerebro de los seres humanos aquello que se conoce como neurona hace posible la inteligencia natural, asimismo el algoritmo hace posible la IA.

Este algoritmo permite el funcionamiento de cada paso que realiza un sistema computarizado y automatizando; modelando en la lógica, las variables para dar respuestas a los requerimientos de los seres humanos. Por lo anterior, podemos decir que casi todo lo que nos rodea tiene que ver con diseños que hemos creado a partir de la IA.

Por lo anterior, se ha encomendado al algoritmo de la IA mayor eficiencia de lo que las neuronas pudieran proporcionar, extendiendo a partir de algunas de sus capacidades, las mejoras que requerimos para mejorar la condición de vida. Nos hemos provisto de aparatos que hacen más cómoda la vida de los seres humanos y hemos tecnificado el existir del hombre en el planeta. Ahora, la IA puede dar respuestas más rápidas de lo que podría dar nuestro propio cerebro, hacer cosas por nosotros y hasta hemos llegado a fabricar máquinas pensantes, más inteligentes que los seres humanos, y hasta con nuestro mismo aspecto.

¹² ITU. “*La Cumbre Mundial AI for Good da la bienvenida a la "nueva frontera" para el desarrollo sostenible*”. Accedido mayo 12, 2010. <https://www.itu.int/es/mediacentre/Pages/2017-PR23.aspx>.

Sin embargo y parafraseando al Bioeticista Dr. Sergio Néstor Osorio García de la Universidad Militar Nueva Granada en Colombia, aún se puede tener cierto grado de confianza en que la IA entre más sea desarrollada y más sea capaz de realizar muchas tareas que le sean integradas en su diseño, será más dependiente de los seres humanos como sus creadores¹³. A pesar de las enormes capacidades con las que se desarrolle, las máquinas, producto de la innovación permanente de la IA, tendrán límites en dar soluciones intuitivas, creativas, emocionales y hasta racionales, que solamente son de naturaleza humana, por lo que aún se podría guardar la llave del encendido y apagado de la robótica en nuestras manos. Es de considerar entonces, que la IA dependerá de la información que se le entregue para ser procesada y obtener las respuestas que necesitemos, aunque surjan preocupaciones acerca de hasta cuándo sería esto posible o si el suministro de dicha información afecte a la especie humana.

En cuanto a la racionalidad, aun la humanidad debe tener confianza en mantener la capacidad de imaginar los diversos futuros posibles que se consideren viables y escoger aquellos que posibiliten la supervivencia humana¹⁴. En este aspecto, la selección de mejor futuro para todos a partir del uso de la IA, deberá ser ética y moralmente la de mejorar para los aspectos de la vida que nos propongamos todos en común; asumiendo los riesgos que la bioética permita evidenciar a lo largo del camino. Dicho de otra manera:

Los proyectos para vivir, como individuos y como grupos sociales, no los podemos recibir de ninguna parte, de nada extrínseco a nosotros mismos. Los proyectos de vida, tanto individuales como colectivos, nos los tenemos que construir nosotros mismos, libremente a nuestro propio riesgo y, por el poder de nuestras ciencias y tecnologías, a riesgo de toda la vida en el planeta.¹⁵

De otra parte, se puede decir que toda esta información y la ejecución de tareas que produce la IA ha sido codificada por el hombre en aparente deseo de mejorar el propio bienestar, auto proveer servicios, reducir las cargas cerebrales y físicas, salir de las afectaciones graves a la salud e inclusive calcular estadísticamente la cantidad de

¹³ Sergio Néstor Osorio García, (Doctorado en Bioética de la Universidad Militar Nueva Granada), en entrevista con el autor, 6 de mayo de 2020.

¹⁴ Marià Corbí, *Hacia una espiritualidad laica: sin creencias, sin religiones, sin dioses* (Barcelona: Herder Editorial, 2007), 247.

¹⁵ Marià Corbí, 144.

formas en que podemos causar algún daño a los seres humanos; en un alto grado de eficiencia y proceso algorítmico.

Según Antonio Guterres, actual Secretario General de las Naciones Unidas, el “90% de los datos que hay actualmente en el mundo se crearon en los últimos dos años”¹⁶, lo cual pone en cuestionamiento e incluso genera algún grado de desconfianza, creer que todo esto ha sido parte de un desarrollo que solamente busca mejorar las condiciones de la vida de la especie humana y la naturaleza en general, o si incluye la que está por fuera de control y se encuentra circulante en el planeta; difícilmente de detectar, lo que representa, desde la mirada bioética y la biopolítica, una preocupación que debe ser resuelta desde la complejidad global.

Uso masificado de la robótica en diversos aspectos de la vida de las naciones

Sobre la consideración de los múltiples usos y aplicaciones que tiene la IA a nivel global, en este apartado se abordarán varios temas en los que se relaciona la trilogía IA-Seguridad/Defensa-desconfianza, a partir de ocho dominios del uso de la IA en los que se encuentra la seguridad, así como de los desafíos de estos dominios donde ha sido ubicada la desconfianza.

Para lo anterior, se ha tomado como punto de inicio de este análisis, el trabajo de investigación denominado “Estudio de cien años sobre inteligencia artificial”, elaborado la Universidad de Stanford¹⁷, en los que fueron definidos ocho dominios o áreas de influencia para los usos, aplicaciones y desarrollos a futuro de la IA en una ciudad de Estados Unidos. Lo presentado “es una investigación a largo plazo en el campo de la Inteligencia Artificial (IA) y su influencia en las personas, sus comunidades y la sociedad”.¹⁸ ¹⁹ Sin embargo, si bien es cierto que la delimitación del trabajo se enfocó en una ciudad, los ocho dominios bien pueden ser un modelo de aplicabilidad de la IA para el mundo, sobre la base de la interdependencia global en todos los sentidos y sus afectaciones o beneficios en la vida de los seres humanos.

¹⁶ ONU. “Las armas autónomas deben ser prohibidas en el derecho internacional”. Accedido mayo 14, 2020. <https://news.un.org/es/story/2018/11/1444982>.

¹⁷ Peter Stone et al., “Artificial intelligence and life in 2030”. *Hundred-year study on artificial intelligence. Report of the Study Panel 2015-2016* (Stanford: Stanford University, 2016), 52.

¹⁸ Traducido de “*is a long-term investigation of the field of Artificial Intelligence (AI) and its influences on people, their communities, and society*” publicado en Peter Sone et al. “Artificial intelligence and life in 2030”.

¹⁹ Peter Stone, 1.

A continuación, se citan esos ocho dominios de la IA y los desafíos que plantea el estudio del equipo de la Universidad de Stanford, que permiten conocer y analizar los fines de uso masificado que podría tener la robótica en diversos aspectos de la vida de las naciones:

Dominios	Cada dominio refleja diferentes influencias y desafíos de IA
1. Transporte	Dificultad de crear hardware seguro y confiable
2. Robots de servicio	
3. Cuidado de la salud	Dificultad de interactuar sin problemas con expertos humanos
4. Educación	
5. Comunidades de bajos recursos	Desafío de ganar la confianza del público
6. Seguridad pública y seguridad	
7. Empleo y lugar de trabajo	Desafío de superar temores marginar humanos
8. Entretenimiento	Riesgo social por disminución de interacciones personales

Tabla 1. 8 dominios de la IA y sus desafíos. Fuente: elaboración propia sobre la lectura “Artificial Intelligence and life in 2030”²⁰

Sin profundizar en la explicación de cada uno, se puede observar que los dominios 5 y 6 corresponden a Comunidades de bajos recursos y Seguridad pública respectivamente y que a pesar de estar citados independientemente en la lista, coincidentalmente, ambos guardan estrecha relación con la seguridad multidimensional²¹; esta última como aspecto más amplio que la seguridad pública, dentro de las diferentes dimensiones que se ha dado a la seguridad, en respuesta a la multiplicidad de amenazas emergentes en el planeta.

Igualmente, en la tabla los autores plantean el desafío común para los dominios de comunidades de bajos recursos y seguridad; sea esta última pública o multidimensional, la necesidad de ganar la confianza de la comunidad es un aspecto fundamental en la relación entre la IA, la seguridad como uno de ellos y la confianza o desconfianza que varía según se muevan los dos anteriores.

Por otra parte, el sentido de seguridad está asociado con las “demandas de desarrollo” social²², que confluyen en las aspiraciones de bienestar de un Estado-

²⁰ Peter Stone, 3

²¹OEA. *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. (México: OEA, 2003). http://www.oas.org/36AG/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf

²² John E. Griffiths, “Seguridad el Latinoamérica: una mirada crítica desde Chile”. *UNISCI* 18 (2008): 150.

Nación, como fin último en el cumplimiento de sus deberes para con todos. En este sentido, Griffiths plantea que la mayoría de los problemas a los que nos vemos enfrentados, tienen que ver principalmente “con altos niveles de criminalidad y narcotráfico, incapacidad de ejercer un efectivo control territorial, fronteras con alta porosidad en donde las organizaciones delictivas encuentran facilidades para su actividad”²³, entre muchos.

En ambos casos; desarrollo y seguridad, la IA ha hecho presencia, bien para facilitar y mejorar la vida, como es el deber ser moral entre los mismos seres humanos, pero también para usos que atentan con la vida y la supervivencia de nuestra especie, cuando es empleada por el terrorismo y el crimen, por citar algunos de estos usuarios.

En la búsqueda del beneficio y desarrollo de la IA para la humanidad, las Naciones Unidas han venido promoviendo diferentes estrategias en las que “la inteligencia artificial tiene un gran potencial para acelerar el progreso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”²⁴, como es el caso en el que actualmente la IA “se está utilizando para luchar contra el hambre, mitigar los efectos de la crisis climática y facilitar la transición hacia las ciudades inteligentes y sostenibles”²⁵.

De hecho, la UNESCO también, “reconoce la inteligencia artificial (IA) como una oportunidad para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS), a través de su contribución a la construcción de sociedades del conocimiento inclusivas”²⁶, por cuanto entre “la Inteligencia Artificial y la automatización se pueden conseguir más resultados con menos recursos”²⁷.

Además de lo anterior, en lo referente a la lucha global contra el terrorismo, Naciones Unidas ha desarrollado planes de aplicación común de todos los países, para

²³ John E. Griffiths, 153.

²⁴ Naciones Unidas. *La Inteligencia Artificial como herramienta para acelerar el progreso de los ODS*. Accedido mayo 15, 2020, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2017/10/la-inteligencia-artificial-como-herramienta-para-acelerar-el-progreso-de-los-ods/>.

²⁵ ITU. “*La Cumbre Mundial AI for Good da la bienvenida a la "nueva frontera" para el desarrollo sostenible*”. Accedido mayo 12, 2010. <https://www.itu.int/es/mediacentre/Pages/2017-PR23.aspx>.

²⁶ UNESCO. “*La UNESCO lanza un estudio sobre la Inteligencia Artificial para el Desarrollo Sostenible en el FGI 2019*”. Accedido noviembre 28, 2019. <https://es.unesco.org/news/unesco-lanza-estudio-inteligencia-artificial-desarrollo-sostenible-fgi-2019>.

²⁷ Naciones Unidas. “*La Inteligencia Artificial como herramienta para acelerar el progreso de los ODS*”. Modificado octubre 11, 2017. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2017/10/la-inteligencia-artificial-como-herramienta-para-acelerar-el-progreso-de-los-ods/>.

contener esta amenaza y que coadyuvan a cumplir los cuatro pilares²⁸ de la ya mencionada lucha, a través de:

Uso conjunto de la computación cuántica y la inteligencia artificial [que] acelera el proceso de rastreo de terroristas y [...] también [...] del sistema de cadenas de bloques [...] para identificar a las empresas y personas responsables de la financiación del terrorismo²⁹.

Por otra parte, habiendo hablado de un escenario supranacional, ahora corresponde hacer lo propio de Colombia, donde el gobierno ha incluido la IA dentro del cuatrienio presidencial, denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad”³⁰, a través de la Ley 1995 del 25 de mayo de 2019.

Lo anterior se puede evidenciar en todos los apartes de plan, sin embargo, se encuentra registrado específicamente el artículo 157. De la transformación Digital Pública; numeral 6, que cita lo siguiente:

Priorización de tecnologías emergentes de la Cuarta Revolución Industrial que faciliten la presentación de servicios del Estado a través de nuevos modelos incluyendo, pero no limitando a, tecnologías de desintermediación, DLT (Distributed Ledger Technology), análisis masivo (Big Data), inteligencia artificial (AI), Internet de las Cosas ((IoT), Robótica y similares³¹.

Como se puede observar, el uso de la IA por todos aumenta las capacidades para mejorar muchos aspectos de la vida, buscando superar barreras de la pobreza, la educación, la medicina, la tecnología y muchas otras ciencias y disciplinas que han incorporado la IA para buenos fines. Sin embargo, paralelo a este posible grado de confianza, surgen muchas preguntas de carácter bioético a todo lo anteriormente tratado, centrando la atención en la prioridad de la vida.

²⁸ Los 4 pilares de la lucha contra el terrorismo de Naciones Unidas: medidas para abordar los problemas que conducen a la propagación del terrorismo; medidas que prevengan y combatan el terrorismo; medidas para fortalecer las capacidades de los Estados en la prevención y lucha contra el terrorismo y reforzar el papel del sistema de la ONU en este respecto; medidas para garantizar los derechos humanos de todas las personas y que el estado de derecho sea la base fundamental en la lucha contra el terrorismo.

²⁹ Naciones Unidas. “Las nuevas tecnologías pueden ayudar a la lucha contra el terrorismo global”. Accedido mayo 13, 2020. <https://news.un.org/es/story/2019/09/1461632>.

³⁰ DNP - Departamento Nacional de Planeación. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2030*. (Bogotá: DNP - Departamento Nacional de Planeación, 2018).

³¹ Senado de la República de Colombia. *Ley 1955 de 2019*, Accedido mayo 10, 2020. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html.

Algunos de estos interrogantes están contenidos en el artículo “Artificial Intelligence and Education: Challenges and disadvantages for the teacher”³² de Hernando Barrios, Vianey Díaz y Yolanda Guerra (2019)³³:

¿Quién escribe los valores y las prioridades en los algoritmos de las máquinas si un error en el cálculo de la inteligencia artificial provoca un accidente?, ¿Quién es responsable?, ¿Cuáles son los límites, en su caso, de la inteligencia artificial?, Si hemos podido sobrevivir a plagas, guerras, terremotos, huracanes, terrorismo, pobreza y hambre, ¿podremos sobrevivir a la IA?, ¿Cómo mantener una sociedad global segura del mal uso de la IA?, ¿Cómo asegurar el uso incluyente y equitativo de la inteligencia artificial en [el empleo masificado de la robótica en diversos aspectos de vida diaria en las naciones]?, ¿Cómo sacar provecho de la inteligencia artificial para mejorar la [seguridad global]?, ¿Cómo promover el desarrollo de habilidades para el empleo y la vida en la era de la IA? y ¿Cómo salvaguardar el uso transparente y auditable los datos [del ser humano y mantener los niveles de confianza]?

Por ahora, la realidad es que la IA es de uso de todos aquellos que tienen la posibilidad de hacer, controlar y costear su desarrollo. Sin embargo, no todos los seres humanos tienen las mismas aspiraciones de supervivencia de la especie, por ejemplo, de superar las dificultades de la pobreza extrema, el hambre, la salud equitativa y de los problemas del cambio climático entre otros. Por el contrario, hay otros fines que desafortunadamente apuntan en primera instancia a poner en riesgo la vida de los mismos seres humanos y la naturaleza en general. Por consiguiente:

La posibilidad de crear máquinas con pensamiento plantea una serie de cuestiones éticas. Estas [cuestiones] se refieren tanto a garantizar que tales máquinas no dañen a los humanos ni a otros seres moralmente relevantes, y para el estado moral de las ellas mismas.^{34 35}

³² Hernando Barrios, Vianey Díaz y Yolanda Guerra, “Artificial Intelligence and Education: Challenges and disadvantages for the teacher,” *Arctic Journal* 72, no.12 (2019): 30-50.

³³ Traducidas y adaptadas hacia los enfoques de seguridad y confianza por el autor del presente artículo.

³⁴ Traducido y adaptado de *The possibility of creating thinking machines raises a host of ethical issues. These questions relate both to ensuring that such machines do not harm humans and other morally relevant beings, and to the moral status of the machines themselves*, publicado en Nick Bostrom and Eliezer Yudkowsky, “The ethics of artificial intelligence”

³⁵ Nick Bostrom and Eliezer Yudkowsky. “The ethics of artificial intelligence”. *Cambridge Handbook of Artificial Intelligence 1*, (2014), 316.

Confianza o Desconfianza en la IA

Confiar o desconfiar representa un dilema, en especial cuando las amenazas a la vida centran la atención respecto a la protección que deberíamos tener para contener esos riesgos.

Desde hace mucho tiempo, la IA es un hecho en nuestras vidas, y desde que lo supimos, planteamos algún grado de confianza y desconfianza acerca de lo que recibimos y disfrutamos, así como lo que en el futuro podríamos tener. Esto, por causas como la brecha que hoy persiste y aumenta entre ricos y pobres, es decir, entre quienes costean, desarrollan y usan la IA en contraste con los que no acceden a los beneficios de ella, motivo por el cual la bioética se vuelve incluyente frente a las posturas de confianza y desconfianza, a fin de revisar los principios éticos y morales del adecuado empleo de una IA benéfica e inclusiva para todos y en concordancia con la confianza, así como los riesgos a la vida cuando su uso es completamente desviado, en contención de la desconfianza.

Nuestro hemisferio americano no alcanza a ser cubierto y partícipe de los avances tecnológicos de las grandes potencias. En el caso de nuestro continente, de los países del norte, en el que el beneficio de acceder a la IA por el contrario ha ampliado las distancias con respecto al sur del hemisferio, aumentando “el riesgo de una mayor desigualdad a todo nivel [...] [por lo que] el camino aun es incierto”³⁶. Lo anterior, puede evidenciarse en el posicionamiento global de algunas naciones de Latinoamérica dentro de los primeros cincuenta países del ranking, en el que solamente se destacan México (20), Uruguay (35), Chile (39), Brasil (40), Colombia (44) y Argentina (51)³⁷, lo que denota, además de las brechas anteriormente mencionadas, una posible “ausencia de políticas claras y marcos éticos en torno a la IA [que] permite la experimentación sin la orientación adecuada, como lo señala la Iniciativa de datos abiertos de América Latina”³⁸.

³⁶ Fabrizio Scrollini. “Ranking Mundial de Países pro Inteligencia Artificial”, *IA LATAM*, Accedido mayo 27, 2020. <https://ia-latam.com/2019/08/19/ranking-mundial-de-paises-pro-inteligencia-artificial/>

³⁷ Hannah Miller, Richard Stirling, Yaera Chung, Sriganesh Lokanathan, Emma Martinho-Truswell, Josgua New, Isaac Rutenberg and Fabrizio Scrollini. *Government artificial intelligence readiness index 2019*. (Oxford: Oxford Insights, 2019), 36.

³⁸ Hannah Miller, et al., 20.

En este aspecto, cabría la posibilidad de abogar por la necesidad biopolítica de la construcción de un Libro Blanco de Inteligencia Artificial, no solo para el hemisferio americano, sino para cada continente planetario, como es el caso de la Unión Europea con el denominado “Libro Blanco sobre la inteligencia artificial - un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza”³⁹, en el cual, y como su nombre lo indica, uno de los enfoques claves es la *confianza* de la generación de la IA. Además, uno de los intereses particulares de este documento, es “garantizar que las nuevas tecnologías estén al servicio de todos los europeos, de manera que mejoren sus vidas al mismo tiempo que respetan sus derechos”⁴⁰.

Entonces, ¿Por qué no seguir el ejemplo europeo y apropiarse esta iniciativa y fomentar biopolíticamente la necesidad de publicar un libro blanco para el hemisferio y las demás regiones del planeta, para hacer más igual y equitativo el desarrollo de la IA?

Precisamente, la elaboración y publicación de un Libro Blanco en materia de Inteligencia Artificial, daría una respuesta; no solo a la transparencia de los Estados para el desarrollo y uso de la IA en cada Nación, sino que contendría los términos y lineamientos biopolíticos en que debería ser contenida la importancia de la vida para cada Estado.

Otro ejemplo de la confianza o desconfianza en el sexto dominio, de la seguridad y el uso exclusivo de la IA por parte de los Estados, buscaría asegurar el desarrollo de la IA para la anticipación, negación, disuasión y en especial la contención de las amenazas a la seguridad global (incluye la seguridad pública, humana y multidimensional), que si bien genera confianza, por otro lado crea desconfianza por las preocupaciones que podrían surgir debido a la generación de ejércitos o guerras, en las que se pone en riesgo la vida humana, como otro aspecto importante de la bioética.

Podría plantearse entonces, ¿para qué crear Inteligencia Artificial si puede ser bueno para unos pocos tal vez y muy malo para muchos? Lo anterior niega el interés demostrado por Naciones Unidas y en especial por Colombia, en lo descrito en el anterior apartado. Sin embargo, no dejan de surgir también algunas analogías en las que confianza y desconfianza entran en una mutua contraposición frente a la IA. Ejemplo de

³⁹ Comisión Europea. *Libro Blanco sobre la inteligencia artificial - un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza* (Bruselas: Comisión Europea, 2010).

⁴⁰ Comisión Europea, 1.

esto puede expresarse en cómo entender que *una inteligencia humana crea una inteligencia superior a la suya (IA)*, o también, cómo entender que *esta IA, que crece de la mano del hombre, puede llegar a ser la inteligencia dominante del planeta (si el ser humano no la limita o no la controla)*, y lo más preocupante, es qué podría llegar a suceder si *la IA tomará decisiones por nosotros (autorización de créditos bancarios, medicamentos a tomar, sentencia condenatoria, momento del disparo)*.

Por lo anterior, ¿Estamos preparados para confiar en este nuevo futuro que nosotros mismos estamos creando?, ¿qué tan real puede ser esto y dejar de ser la especie dominante del planeta?

Para entender las dos posturas, se debe enfatizar que confianza y desconfianza son dos elementos independientes el uno del otro. Se puede confiar en que algo bueno puede suceder, como es el plan de un futuro mejor gracias a lo que puede brindar la IA y lo que las organizaciones supranacionales y nacionales planean hacer en beneficio de todos como lo tratado anteriormente; pero teniendo algún grado de desconfianza frente a las expectativas, temores y miedos que pueda haber, respecto al acceso o la veracidad de todo. Lo más probable será que el tiempo pueda dar mayor claridad al respecto, conforme seamos moralmente correctos en el uso de la IA y hagamos la defensa apropiada a las amenazas y riesgos que otros usos le puedan dar la IA.

Los planteamientos anteriores son tomados de la “complejidad social” de Luhmann, en donde “pueden coexistir simultáneamente tendencias a confiar y tendencia a desconfiar en las personas”⁴¹, constituyéndose por consiguiente en “equivalentes funcionales”⁴², perfectamente aplicables a los usos bioéticos de la IA.

Por lo anterior y tratándose de la trilogía IA-Seguridad/Defensa-desconfianza, que se ha venido abordando, se puede concluir que “confianza y desconfianza son mecanismos adecuados para manejar la complejidad y la incertidumbre, por ello se requiere un cierto nivel de cada uno de ellos”⁴³, para revisar desde la bioética, las mencionadas complejidades del actual y futuro uso de la IA.

⁴¹ Rodrigo Gallardo, Luis Figueroa y Félix Solar, “Confianza y desconfianza: dos factores necesarios para el desarrollo de la confianza social”. *Universitas Psychologica* 5, no. 1 (enero-abril 2006): 18.

⁴² Niklas Luhmann, *Confianza*. (Barcelona: Editorial Anthropos, 1996), 123.

⁴³ Rodrigo Gallardo, 12.

Como se ha argumentado entonces, la IA puede representar un beneficio y una amenaza, por lo que se puede entregar confianza a la primera (beneficio-con ciertos grados de desconfianza) y desconfianza a la segunda (amenaza-mientras se confía en que lo malo no suceda). Entonces el factor tiempo se constituye en una variable determinante para la confianza y la desconfianza. Por ejemplo, ¿es posible que el desarrollo de la Inteligencia Artificial lleve a crear realmente una máquina robótica que llegue a pensar mejor que el hombre y lo desplace de algún modo?, ¿es posible que el terrorismo, el Crimen Organizado Transnacional la insurgencia o la llamada “la humanidad del mal” de Edgar Morin⁴⁴ logre hacer uso de la IA en contra de los seres vivos?

Las preguntas anteriores tienen un fuerte componente ético y moral; por consiguiente, si ambas respuestas son sí, hay suficientes motivos para pensar en la necesidad de una bioética global frente a estas dos circunstancias⁴⁵, asistida por una biopolítica que ayude a tomar las correctas decisiones políticas del correcto uso de la IA para todos. En palabras de la Bioeticista Dra. Laity Velásquez Fandiño de la Universidad Militar Nueva Granada en Colombia, de “un diálogo entre la biopolítica y una bioética”⁴⁶. Por lo anterior, le corresponde a la humanidad un deber bioético de no utilizar algo que, en principio, puede ser bueno al crear algo inteligente, pero pone en riesgo a la especie, como en el primer interrogante si desplaza a los seres humanos, o genera daño intencionado, como en el segundo.

Entonces, en la trilogía IA-Seguridad/Defensa-desconfianza, y sobre la teoría de Niklas Luhmann, mientras la confianza es una apuesta hecha en el presente para el futuro que se fundamenta en el pasado⁴⁷ como método para reducir la complejidad⁴⁸; la desconfianza, que no necesariamente será lo contrario a la confianza, aumentará la complejidad social, pero será creciente en la medida que el tiempo la incremente exponencialmente.

⁴⁴ Edgar Morin, *El método 6: ética*. (Madrid: Cátedra, 2006), 210.

⁴⁵ No quiere decir que se descarta la revisión Bioética en caso de responder no.

⁴⁶ Laity Velásquez Fandiño, “Bioética, Biopolítica y Biojurídica” (presentación, Seminario de Profundización Doctorado en Bioética, Colombia: Universidad Militar Nueva Granada, 3 de abril de 2020).

⁴⁷ Niklas Luhmann, *Confianza*. (Barcelona: Editorial Anthropos, 1996), XXIII.

⁴⁸ Niklas Luhmann, 25.

¿Cómo se relaciona la IA con la humanidad del mal para considerar en que lleguemos a desconfiar en la seguridad? Existe una extensa lista de amenazas enunciadas en Naciones Unidas⁴⁹ y la Organización de los Estados Americanos⁵⁰, que dan cuenta de la multiplicidad de posibilidades en que la IA sea vinculada con el mal para causar daño a los seres humanos.

Por lo anterior, se citan algunas que pueden dar cuenta del uso de la IA contra la humanidad y la naturaleza en general: la guerra y las amenazas provenientes de actores estatales, ciberataques a la población civil, la proliferación y el posible uso de armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas (llamadas armas de destrucción masiva), el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos, los ataques a la seguridad cibernética, amenazas a la seguridad cibernética, el terrorismo biológico y las amenazas a la infraestructura crítica.

Como se mencionó y desde una postura bioética, la posibilidad de la inclusión de la IA con las amenazas a la seguridad puede traer como consecuencia la generación de motivos suficientes para desconfiar; no solo en la Inteligencia Artificial *per se*, sino también en dificultad de dar soluciones y respuestas en materia de seguridad.

La pérdida de la confianza en la seguridad y en la IA, puede constituirse en un dilema. Primero si la IA llegara a ser desarrollada para reemplazar a los seres humanos o para definitivamente realizar acciones desde el mal, es decir, para poner en riesgo la supervivencia de la especie humana. Segundo, debido al tiempo en que la confianza depositada se erosiona, por el amenazante avance y los efectos en nuestras vidas de la automatización que le está imprimiendo la IA a nuestro mundo. Algo muy seguro será imposible de revertir. Al respecto surge entonces una nueva pregunta a la bioética: ¿qué sucederá cuando confirmemos en algún momento futuro que el desarrollo de la IA se direccionó, no solamente para igualar o superar a la especie o para causarle daño, sino para traicionar la confianza de nosotros mismos como sus creadores?

Ahora, otra razón para considerar confiar o desconfiar de la IA proviene de Stephen Hawking, quien, en una entrevista para Noticias EFE afirmó que “Los ‘robots’

⁴⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas. *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, documento A/59/2005*. (New York: Naciones Unidas, 2005), 28.

⁵⁰ OEA. *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. (México: OEA, 2003). http://www.oas.org/36AG/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf

podrían llegar a tomar el control y se podrían rediseñar a sí mismos" para desbancar a los humanos"⁵¹. Además, en otras entrevistas ha manifestado la efectividad de la Inteligencia Artificial actual, sin embargo, también llegó a afirmar "que el desarrollo pleno de la inteligencia artificial puede llevar al fin de la raza humana"⁵².

Esta última frase de Hawking puede ser perfectamente de apropiación bioética. Quizá sin saberlo, el científico hizo un cuestionamiento bioético concluyente acerca de las preocupaciones, desafíos y dilemas de lo que representa el uso de la IA en los ocho dominios de la vida, especialmente la seguridad.

Lo anterior puede verse paradójico, más si proviene de un ser humano cuya inteligencia e investigación es hasta ahora incuestionable. Además, porque la vida de Stephen Hawking estuvo asistida en gran parte por la IA: un sistema robótico, conectado a un computador y un sintetizador de voz. Todo, montado en su silla de ruedas. Pero al margen de lo anterior, la preocupación de Hawking puede ser un punto de partida para retomar el destino moralmente correcto del uso presente y futuro de la IA.

Entonces, "¿Qué necesitamos para hacer de la inteligencia artificial una fuerza para el bien y cómo nos podemos asegurar que nadie se quede atrás en esta era de rápidos cambios tecnológicos?"⁵³. Sin duda, una pregunta bioética que busca obtener explicaciones que ayude a reducir la complejidad social de la desconfianza.

De la Seguridad del Estado a la Seguridad Multidimensional y Seguridad Global

La seguridad, definida como "un estado o sensación que produce la percepción de ausencia de amenazas que coloque en riesgo la existencia, la propiedad, los intereses, los valores o el particular modo de ser de quien percibe"⁵⁴, permite desde el sentido

⁵¹ Stephen Hawking, Stuart Russell, Max Tegmark and Frank Wilczek, "Stephen Hawking: Transcendence looks at the implications of artificial intelligence - but are we taking AI seriously enough?" *Independent*, May 1, 2014, <https://www.independent.co.uk/news/science/stephen-hawking-transcendence-looks-at-the-implications-of-artificial-intelligence-but-are-we-taking-9313474.html>.

⁵² BBC News Mundo. "Stephen Hawking: la inteligencia artificial podrá acabar con la humanidad", video de youtube, 0:40, diciembre 14, 2014, <https://www.youtube.com/watch?v=vbaoi5GnTyAzC9Y>.

⁵³ Naciones Unidas. "La Inteligencia Artificial como herramienta para acelerar el progreso de los ODS". Modificado octubre 11, 2017. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2017/10/la-inteligencia-artificial-como-herramienta-para-acelerar-el-progreso-de-los-ods/>

⁵⁴ Hector Saint-Pierre, "Defensa y Seguridad". En *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*. RESDAL, de Marcela Donado, (Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2008), 59.

simple, estar posicionado en situación armónica de la vida, donde no hay amenazas que afecten a los seres humanos.

Sin embargo, ante el incremento de las amenazas multidimensionales⁵⁵, con capacidad del uso de tecnologías, robótica e IA, hacen replantear que:

El concepto de seguridad en el siglo XXI debe ser amplio y dinámico, para cubrir todos los ámbitos concernientes a la seguridad del Estado y de sus ciudadanos, que son variables según las rápidas evoluciones del entorno estratégico y abarcan desde la defensa del territorio a la estabilidad económica y financiera o la protección de las infraestructuras críticas.

La Seguridad Nacional es la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa [...] y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir [...] a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos⁵⁶.

A pesar de lo anterior y dado el carácter transnacional de las amenazas, es de esperar que la Seguridad Nacional no sea suficiente para dar respuestas a IA como amenaza a la vida y supervivencia humana; inclusive, abarca la complejidad de la Seguridad Multidimensional. Por consiguiente y por ser de carácter planetario, la seguridad debe ser de ese sentido: global.

De hecho, ante una consideración de carácter global, le corresponde una preocupación bioética global, compleja y con poder de contención⁵⁷, lo que permitirá armonizar la magnitud de la problemática; con una bioética que contribuya para buscar juicios de valor que encaminen el ordenamiento moral del uso de la IA, conforme los ocho dominios plantados inicialmente de Stone y el grupo de Study Panel⁵⁸.

Si en el mundo contemporáneo vemos con preocupación bioética, el “cómo los avances tecnológicos y digitales permiten a los grupos terroristas ser más fuertes y estar más interconectados y capacitados que nunca”⁵⁹, requeriríamos entonces respuestas

⁵⁵ OEA. *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. (México: OEA, 2003). http://www.oas.org/36AG/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf

⁵⁶ DSN - Seguridad Nacional, “Qué es la Seguridad Nacional”. Accedido mayo 20, 2020, <https://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional/qu%C3%A9-es-seguridad-nacional>

⁵⁷ Carlos Maldonado, “Línea Bioética, Epistemología y Complejidad”. (presentación en *Seminario de Profundización: Tecnología*. Cajicá, 1 de abril de 2020).

⁵⁸ Peter Stone et al., *Artificial intelligence and life in 2030. Hundred-year study on artificial intelligence. Report of the Study Panel 2015-2016* (Stanford: Stanford University, 2016), 52.

⁵⁹ Naciones Unidas. “Las nuevas tecnologías pueden ayudar a la lucha contra el terrorismo global”, septiembre 4, 2019. <https://news.un.org/es/story/2019/09/1461632>

globales por la conexión transnacional de los grupos terroristas, insurgentes y criminales, inmersos en la infraestructura de la globalización desviada⁶⁰.

¿Por qué seguridad global? Precisamente porque este concepto más amplio de la seguridad se refiere “a las necesidades que la comunidad internacional debía atender con el fin de proteger a los pueblos. La seguridad global, [...] debe ser extendida desde su enfoque tradicional en la seguridad de los estados hasta la inclusión de la seguridad de las personas y del planeta”⁶¹. Por otra parte, y si bien es cierto que:

Los beneficios potenciales son enormes; todo lo que la civilización tiene para ofrecer es producto de la inteligencia humana; No podemos predecir lo que podríamos lograr cuando esta inteligencia se magnifique por las herramientas que la IA puede proporcionar, pero la erradicación de la guerra, las enfermedades y la pobreza sería una prioridad en la lista de cualquiera. El éxito en la creación de IA sería el mayor evento en la historia humana⁶².

Por lo anterior, se hace evidente unir esfuerzos globales para sacar adelante los planes moralmente correctos del uso y aplicación de la IA, agrupados en los ocho dominios de la influencia de la IA en la vida de los seres humanos, enfocados a mejorar muchas de las necesidades en la vida planetaria y otras, a prevenir el mal.

En el aspecto de seguridad y defensa específicamente, no se ha querido dar a entender que el uso y aplicación de la IA en este dominio, sea para la guerra. Es claro que la “militarización de la inteligencia artificial representa un grave peligro”⁶³; por consiguiente, la prioridad será la protección de la especie humana y la vida armónica en el planeta, haciendo uso para la contención y neutralización de la humanidad del mal. Es evidente que el empleo de la IA en el campo militar puede traer consecuencias negativas, por eso es necesario asociar la seguridad global con la bioética global, para dar garantía del uso, no solo de la IA, sino de las capacidades militares de los Estados, al servicio de la vida de los ciudadanos globales.

⁶⁰ Carlos Álvarez y Jaime Zambrano, “Globalización Desviada: Plataforma de Convergencia Criminal.” En *Escenarios y Desafíos de la Seguridad Multidimensional en Colombia*, editado por Carlos Álvarez. (Bogotá: Escuela Superior de Guerra, 2017), 277.

⁶¹ Gabriel Orozco, “El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales.” *Revista CIDOB a'afers internacionals*, (diciembre 2005-enero 2006): 173.

⁶² Stephen Hawking, Stuart Russell, Max Tegmark and Frank Wilczek, “Stephen Hawking: Transcendence looks at the implications of artificial intelligence - but are we taking AI seriously enough?” *Independent*, May 1, 2014, <https://www.independent.co.uk/news/science/stephen-hawking-transcendence-looks-at-the-implications-of-artificial-intelligence-but-are-we-taking-9313474.html>.

⁶³ ONU. “Las armas autónomas deben ser prohibidas en el derecho internacional”, noviembre 5, 2018, <https://news.un.org/es/story/2018/11/1444982>.

Conclusiones

La IA como ciencia, abarca una serie de tecnologías que interactúan con otras ciencias, disciplinas y muchos campos del saber de manera multidisciplinar; incluida la bioética, cuya naturaleza de invención se enfoca a la ayuda de los seres humanos a mejorar algunas necesidades de vida, a través de la automatización y la robótica.

El dilema bioético cuestiona hasta dónde el desarrollo de la IA puede llegar a convertirse en el reemplazo de los seres humanos, debido a la posibilidad de crear una IA muy superior a la inteligencia natural del hombre. De hecho, el dilema implica también una IA que ya encuentra desarrollada en muchas partes del mundo; sin control alguno, lo que genera grandes expectativas por las transformaciones y privilegios que nos puede brindar, pero que a su vez genera grandes brechas respecto a quienes no tienen la posibilidad de acceder a ella.

A partir de un estudio realizado en la Universidad de Standford de los Estados Unidos, se pudieron extraer ocho dilemas del uso e influencia de la IA, donde se encontró que uno de ellos: el referente a la seguridad. Además de lo anterior, se presenta un dilema en referencia a la confianza de la IA y la sociedad.

Por otra parte, desde las Naciones se planea el mejor uso de la IA para la vida de los seres humanos, permitiendo dar ordenamiento y dirección moralmente correcta y en diferentes sentidos, en especial al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, además, de plantear su uso para combatir el terrorismo.

Adicionalmente, Colombia ha hecho lo propio al incluir la IA en el plan de gobierno, vinculándose de esta manera a la intención común que promueven las Naciones Unidas.

A pesar de todo esto, es producto de desconfianza el cumplimiento del esfuerzo mencionado, en la medida que las diferencias entre quienes tienen la posibilidad de acceder al bienestar que podría brindar la IA, no es igual ni equitativo para el resto del planeta. Igualmente, hay suficientes razones para asignar grados de confianza y desconfianza; no solo a lo anterior, sino a otros usos de la IA: aquella que se desarrolla para igualar, mejorar y desplazar a los seres humanos; o aquella hecha para acabar con todos, que pone de contexto muchos dilemas bioéticos sobre el futuro de la especie humana y la naturaleza en general.

De hecho, Stephen Hawking muy posiblemente sin pensarlo, expresó con postura bioética un nuevo dilema refiriéndose específicamente a la posibilidad de que la IA conduzca, en algún momento, al fin de la raza humana.

Finalmente, se propuso la trilogía IA-Seguridad/Defensa-desconfianza, donde se trascendió el concepto simple de seguridad a la seguridad del Estado y finalmente la seguridad global. Esta última, precisamente debe hacer el uso bioéticamente correcto de la IA, a fin de anticipar, negar y contener junto con la bioética global las amenazas, preocupaciones y desafíos de la seguridad multidimensional propuesta por la Organización de Estados Americanos desde el 2003, que puede afectar la existencia planetaria, debido a los riesgos del uso de esta misma herramienta por la humanidad del mal.

Asimismo, se plantea la necesidad biopolítica y bioética de construir un Libro Blanco de Inteligencia Artificial común para el hemisferio americano y para las demás regiones planetarias, tomando como modelo el presentado en el actual 2020 por la Unión Europea, dejando plasmada la necesidad de dar garantía a todos en igualdad y equidad del acceso a las nuevas tecnologías; que permita a todos en común, acceder a un mejor bienestar y calidad de vida. Además, poniendo en contexto el respeto de los derechos.

La bioética y la biopolítica deberán ayudar a los países del planeta a encontrar respuestas que permita a todos hacer uso bioético y biopolítico de la IA, a fin de ayudarnos a superar necesidades y a prevenir aquellas que nos pueden poner en riesgo de desaparecer del planeta.

Solo el hombre es responsable y autónomo de su propio destino y el de la naturaleza en general. No podemos desligarnos de esta responsabilidad y entregarla a la IA, que tan solo es una de las tantas cosas que hemos creado gracias al ingenio, la creatividad y a la inteligencia natural que nos distingue de todos los seres no humanos del planeta; a quienes se nos ha encomendado la tarea de proteger y conservar el planeta.

Bibliografía

- Álvarez, Carlos y Jaime Zambrano. "Globalización Desviada: Plataforma de Convergencia Criminal." En *Escenarios y Desafíos de la Seguridad Multidimensional en Colombia*, editada por Carlos Álvarez, 249-304. Bogotá: Escuela Superior de Guerra, 2017.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, documento A/59/2005*. New York: Naciones Unidas, 21 de marzo de 2005.
- Barrios, Hernando, Vianey R. Díaz, and Yolanda Guerra. "Artificial Intelligence and Education: Challenges and disadvantages for the teacher." *Arctic Journal*, 72, no.12 (2019): 30-50.

- BBC News Mundo. "Stephen Hawking: "la inteligencia artificial podrá acabar con la humanidad", diciembre 14, 2014, Youtube, 0:40, <https://www.youtube.com/watch?v=vbaoi5GnTyAzC9Y>.
- Bostrom, Nick, and Eliezer Yudkowsky. "The ethics of artificial intelligence." *The Cambridge handbook of artificial intelligence* 1 (2014): 316-334.
- Comisión Europea. *Libro Blanco sobre la inteligencia artificial - un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza*. Bruselas: Comisión Europea, 2010.
- Corbí, Marià. *Hacia una espiritualidad laica: sin creencias, sin religiones, sin dioses*. Barcelona: Herder Editorial, 2007.
- DNP - Departamento Nacional de Planeación. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2030*. Bogotá: DNP - Departamento Nacional de Planeación, 2018.
- DSN. Seguridad Nacional. "Qué es la Seguridad Nacional". Accedido mayo 20, 2020. <https://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional/qu%C3%A9-es-seguridad-nacional>.
- Gallardo, Rodrigo, Luis A. Figueroa, y Félix Solar. "Confianza y desconfianza: dos factores necesarios para el desarrollo de la confianza social". *Universitas Psychologica* 5, no.1 (2006): 9-20.
- Guerra, Yolanda M. "Introducción de la Inteligencia Artificial en todos los ámbitos de la Vida Humana". Presentación, Biotecnología, Inteligencia Artificial y Bioética. Retos de los avances de la ciencia desde la bioética y el bioderecho. Colombia, Universidad Militar Nueva Granada, 6 de mayo de 2020).
- Hawking, Stephen, Stuart Russell, Max Tegmark, and Frank Wilczek. "Stephen Hawking: Transcendence looks at the implications of artificial intelligence - but are we taking AI seriously enough?." *Independent*, May 1, 2014. <https://www.independent.co.uk/news/science/stephen-hawking-transcendence-looks-at-the-implications-of-artificial-intelligence-but-are-we-taking-9313474.html>.
- ITU. "La Cumbre Mundial AI for Good da la bienvenida a la "nueva frontera" para el desarrollo sostenible". Accedido junio 7, 2017. <https://www.itu.int/es/mediacentre/Pages/2017-PR23.aspx>.
- Maldonado, Carlos. "Línea Bioética, Epistemología y Complejidad". Conferencia presentada en el Seminario de Profundización: Tecnología. Cajicá, Colombia, 1 de abril de 2020.
- Miller, Hannah, Richard Stirling, Yaera Chung, Striganesh Lokanathan, Emma Martinho-Truswell, Josgua New, Isaac Rutenberg, and Fabrizio Scrollini. *Government artificial intelligence readiness index 2019*. Oxford: Oxford Insights, 2019.
- Morin, Edgar. *El método 6: ética*. Madrid: Cátedra, 2006.
- Naciones Unidas. "La Inteligencia Artificial como herramienta para acelerar el progreso de los ODS". Septiembre 11, 2017. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2017/10/la-inteligencia-artificial-como-herramienta-para-acelerar-el-progreso-de-los-ods/>.
- "Las nuevas tecnologías pueden ayudar a la lucha contra el terrorismo global". Septiembre 4, 2019. <https://news.un.org/es/story/2019/09/1461632>.
- "Las nuevas tecnologías pueden ayudar a la lucha contra el terrorismo global". septiembre 19, 2019. <https://news.un.org/es/story/2019/09/1461632>.
- Niklas, Luhmann. *Confianza*. Barcelona: Editorial Anthropos, 1996.
- OEA. *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. México: OEA, 2003.
- ONU. "Las armas autónomas deben ser prohibidas en el derecho internacional". noviembre 5, 2018. <https://news.un.org/es/story/2018/11/1444982>.
- Orozco, Gabriel. "El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales". *Revista CIDOB a afers internacionals*, 2005: 161-180.
- Osorio García, Sergio Néstor, entrevista con el autor, 6 de mayo de 2020.
- Real Academia Española. "Algoritmo". Accedido mayo 10, 2020. <https://dle.rae.es/algoritmo>.
- Saint-Pierre, Héctor. "Defensa y Seguridad". En *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, coordinado por Marcela Donado, 308. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2008.

Scrollini, Fabrizio. “Ranking Mundial de Países pro Inteligencia Artificial”, IA LATAM. 2019. <https://ia-latam.com/2019/08/19/ranking-mundial-de-paises-pro-inteligencia-artificial/> (último acceso: 27 de mayo de 2020).

Senado de la República. *Ley 1955 de 2019*. 25 de mayo de 2019.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html.

Stone, Peter, Rodney Brooks, Erik Brynjolfsson, Ryan Calo,, et al. “Artificial intelligence and life in 2030”. *Hundred-year study on artificial intelligence. Report of the Study Panel 2015-2016*. Stanford: Stanford University, 2016.

Strathern, Paul. *Turing y el ordenador*. Traducido por Flavia Bello. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 1999.

UNESCO. “La UNESCO lanza un estudio sobre la Inteligencia Artificial para el Desarrollo Sostenible en el FGI 2019”. Accedido noviembre 28, 2019.

<https://es.unesco.org/news/unesco-lanza-estudio-inteligencia-artificial-desarrollo-sostenible-fgi-2019>.

Velásquez Fandiño, Laity, “Bioética, Biopolítica y Biojurídica”. Presentación, Seminario de Profundización Doctorado en Bioética, Colombia: Universidad Militar Nueva Granada, 3 de abril de 2020.

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. Nuestra revista académica 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.

Para más información, por favor, visite nuestra web <http://publications.iadc.edu/hemisferio/> o póngase en contacto con nosotros a través del correo electrónico: hemisferio@iadc.edu
Publicada en Washington, D.C. (EE.UU.). ISSN 2412-0707 (versión impresa); ISSN 2412-0715 (versión digital).

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. Our academic journal 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.

For further information, please visit our website <http://publications.iadc.edu/hemisferio/> or contact us at email hemisferio@iadc.edu Published in Washington D.C., USA. ISSN 2412-0707 (Print). ISSN 2412-0715 (Online)