

Ejércitos y misiones en seguridad pública

Juan Rial / RESDAL

1

Objetivos y aproximación al tema

Durante la pasada década varios países latinoamericanos han llevado adelante reflexiones y experiencias relativas a las misiones de los Ejércitos en el contexto de los desafíos actuales y futuros que enfrentan la defensa y la seguridad. Ello ha incluido la necesidad de abordar temas complejos, relacionados con una naturaleza de los conflictos que está en estudio no solo en la región sino en el mundo en general, tales como la violencia y la inseguridad ciudadana o el incremento del riesgo de desastres naturales, que requieren entre otras cosas la actualización de doctrinas y planes. Ello supone el estudio y análisis de tendencias, la elaboración de hojas de ruta, y el diálogo con los distintos sectores del quehacer nacional.

Esta investigación trata de contribuir, dentro del proyecto dirigido por RESDAL y financiado por el Global Peace and Security Fund de Canadá, al proceso de transformación puesto en marcha por el Ejército de Colombia, promoviendo la transmisión de experiencias de la región latinoamericana al tiempo que se pone de relieve la experiencia colombiana actual -un proceso de postconflicto en el siglo XXI.

2

Definiciones, mitos y realidades

Defensa

La Defensa nacional es entendida como las actividades políticas y militares que desarrollan los Estados modernos para evitar o rechazar los ataques militares que eventualmente pudieran realizar otros Estados.¹ La concepción más actual incluye la respuesta a las amenazas que provienen de diferentes organizaciones no estatales, por lo general transnacionales, que recurren a prácticas ilegales. Las actividades más habitualmente relacionadas con la defensa nacional están referidas a las FF.AA. (Fuerzas Armadas) y tradicionalmente han estado vinculadas a la guerra. Sin embargo los desarrollos recientes señalan que son raras las confrontacio-

¹ Según el Diccionario de la lengua española publicado por la RAE el vocablo defensa proviene del latín tardío *defensa*. Y reconoce entre las primeras cuatro acepciones las siguientes: 1. f. Acción y efecto de defender o defenderse. 2. f. Arma, instrumento u otra cosa con que alguien se defiende en un peligro. 3. f. Amparo, protección, socorro. 4. f. Obra de fortificación que sirve para defender una plaza, un campamento, etc.

En el mismo DLE se incluye la palabra *defender*, que proviene del latín *Defendēre*, a la que atribuye estas acepciones: 1. tr. Amparar, librar, proteger. U. t. c. prnl. 2. tr. Mantener, conservar, sostener algo contra el dictamen ajeno. 3. tr. Vedar, prohibir. 4. tr. Impedir, estorbar. Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=C249PSF>.

nes entre Estados, pero el conflicto de intereses es más o menos permanente, por lo que otras actividades y políticas están íntimamente relacionadas con la defensa nacional. Es en este marco donde aparecen conceptos como el de nuevas amenazas² y misiones secundarias o subsidiarias de las FF.AA.

Así, la defensa nacional comprende el conjunto de instituciones, acciones y recursos humanos y materiales que cada Estado diseña para protegerse de cualquier posible ataque. En la mayoría de los casos, y en lo que se refiere a instituciones, existe un Ministerio de Defensa dentro del aparato gubernamental, a cargo de la respectiva política.

**Fuerzas Armadas,
Fuerza Pública,
Ejércitos, fuerzas
policiales
militarizadas**

Las Fuerzas Armadas son una organización jerárquica, conformadas por todas las fuerzas militares de un Estado, destinadas principalmente a velar por la seguridad exterior. Aunque pueden depender de un mando unificado —generalmente denominado comando conjunto— en otros casos cada fuerza mantiene su independencia, aunque se intenta que actúen coordinadamente. Se dividen tradicionalmente en tres grandes ramas: el ejército, la armada y la aviación, de acuerdo con el escenario en que actúan. Son las fuerzas militares de tierra, mar y aire. Sin embargo, desde largo tiempo atrás la división entre ellas no es tan neta. Así, las armadas suelen contar con una aviación naval y cuerpos de infantes de marina o fusileros navales, y los ejércitos suelen tener un servicio de aviación militar.

En algunos países el personal de base de las FF.AA., los subalternos, están integrados por profesionales, lo que se acentúa en armadas y fuerzas aéreas. En otros todavía se mantiene la conscripción o servicio militar obligatorio, en virtud del cual todo ciudadano que alcanza la edad determinada por la ley está obligado a enrolarse y servir por el tiempo previsto en las leyes. Algunos Estados incorporan a las mujeres al servicio militar obligatorio, y desde fines del siglo XX la presencia de la mujer en las FF.AA. es normal, siendo poco a poco posible que sirvan en todas las capacidades disponibles. En algunos países se ha aceptado recientemente la incorporación de personas de diversos géneros a las FF.AA., aunque el tema sigue provocando polémicas.

La construcción de Estados supuso la existencia de una fuerza armada, que es la única depositaria del monopolio de la fuerza legal y legítima. En casi todos los Estados su misión principal es la defensa nacional, en términos de integridad territorial frente a una amenaza extranjera, pero las Constituciones suelen asignarles funciones adicionales, tales como la de garantizar la vigencia del orden constitucional y la de coadyuvar al desarrollo económico y social.

² Ver Perelli, C. & Rial, J. (1995) "Changing Military World Views: Old Menaces, New Linkages". En Millet, R. L. & Gold-Biss, M. (editores.): *Beyond Praetorianism: The Latin American Military in Transition*. Miami: North-South Center Press, University of Miami.

El corazón de toda organización militar ha sido y es su cuerpo de comando, la corporación de oficiales profesionales, la mayoría de los cuales son egresados de colegios profesionales creados para ese propósito.³ Dado que las Fuerzas Armadas tienen un poder fáctico, las relaciones con el poder civil, denominadas corrientemente relaciones cívico militares, no han sido fáciles. A lo largo del tiempo se han producido tensiones y conflictos entre el poder militar y el civil.⁴ Durante cierto tiempo, especialmente, en los países periféricos, la suma de poderes estuvo en manos militares.⁵

La creación de fuerzas policiales diferenciadas de las militares es producto de un largo proceso. En esto cuenta, y mucho, el proceso de cobertura real del territorio por parte de una organización estatal y el proceso, creciente y constante, de urbanización. Las primeras fuerzas policiales rurales eran de tipo militar y dieron origen a las diversas fuerzas “intermedias” aún existentes. Los procesos de urbanización creciente permiten la creación de organismos policiales civiles que “competirán” con la fuerza militar, desplazándola del tratamiento de los problemas delictivos.

Pero no siempre es posible hacer lo mismo a nivel rural. Así, al día de hoy, en diversos países existe una fuerza policial militarizada, diversos cuerpos o grupos, que son especialmente formados para desempeñarse en la labor de seguridad nacional, es decir, reciben un entrenamiento especial para asumir tales responsabilidades. Tradicionalmente constituyen una fuerza militar de reserva y en muchos casos fueron empeñadas como fuerzas de combate. Ejemplos de estos cuerpos intermedios de policía militarizada son la Gendarmería francesa, la Guardia Civil española, o los Carabinieri y la Guardia di Finanza italianos, que también actuaron (en muchos casos continúan haciéndolo) en el ámbito urbano. En América Latina, la Guardia Nacional de Venezuela⁶, los Carabineros de Chile⁷, o la Gendarmería en Argentina⁸. También hay fuerzas de doble consideración. O puramente militares o policiales de tipo

3 Rial, J. (2017a). Modelos de enseñanza militar en América Latina. *Transformación Militar*, Bogotá: CAEEF-COTEF, 2 (3), 36-47.
Rial, J. (2017b). *Instituciones de formación de oficiales de los Ejércitos de América Latina*. Buenos Aires: RESDAL.

4 Rial, J. (2017c). *Las relaciones cívico militares en un contexto de democratización*. Buenos Aires: RESDAL.
Rial, J. (2017d). *Construyendo instituciones democráticas. Ministerios de defensa y de seguridad*. Buenos Aires: RESDAL.

5 Ver Goodman et al, L. (Editor). (1992) *Los militares y la democracia: El futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina*. Montevideo: PEITHO. Especialmente los trabajos de Fernando Bustamente y Juan Rial.

6 Creada en 1937, siguiendo el modelo español de la Guardia Civil, actualmente cuenta con 92 mil efectivos profesionales. Denominada ahora Guardia Nacional Bolivariana es una cuarta fuerza armada militar cumplimiento funciones de control del orden público.

7 Desde 2012 el Ministerio del Interior pasó a ser también de Seguridad, asumiendo el control cívico - político de Carabineros, los que, sin embargo, mantienen su formación de tipo militar.

8 Contando con unos 80 mil efectivos es una fuerza dependiente del Ministerio de Seguridad, aunque por su formación y entrenamiento mantiene carácter militar. Fue creada en 1938 como fuerza de carácter puramente militar para sustituir fuerzas del ejército en áreas periféricas del territorio argentino.

naval.⁹ Pero la emergencia de movimientos subversivos en los países periféricos siempre terminó siendo enfrentada por fuerzas militares, aunque en algunos casos se intentó, inicialmente, contenerlos con la organización policial.

Hoy se registra una verdadera “crisis existencial” en los círculos de la “intelligentsia” militar, ante el hecho de la rareza de confrontaciones armadas interestatales. La respuesta ha sido la transformación en fuerzas multimisión, que poco a poco convierten las misiones secundarias, subsidiarias, en su principal ocupación cotidiana. Así, dependiendo de cada país, actúan en favor del desarrollo y de la defensa ambiental, en el combate contra el narcotráfico y la lucha contra la delincuencia –funciones claramente policiales–, en misiones de paz internacionales, en la gestión de riesgos por desastres naturales, en la protección de eventos, etc.

Todo esto conduce a un cambio de doctrinas, formación y reclutamiento del personal, así como necesidades diferentes en lo que se refiere a presupuestos financieros. En una situación de postconflicto compleja, donde una organización insurgente deja su accionar, pero no puede, al mismo tiempo, dejar de lado sus lazos con otras organizaciones de delincuentes, en un marco geográfico donde la presencia estatal es precaria, la fuerza presente para controlar la seguridad pública es la militar. Sólo con el correr del tiempo se puede llegar a tener una fuerza de formación y ethos policial como la encargada primaria de asegurar a los habitantes.

En varios países la fuerza pública está conformada por las Fuerzas Armadas y por las fuerzas de Policía, las cuales ejercen el monopolio de la fuerza de manera legítima y legal. Es el caso de Colombia, donde ambas instituciones dependen del Ministerio de Defensa y la policía tiene grados y uniformes similares a los del ejército.

Guerra, conflicto armado La palabra ‘guerra’ proviene del lenguaje de los francos ‘werra’ y este del *proto* – germánico ‘werso’ (desorden, pelea). En griego antiguo, encontramos la palabra ‘*polemos*’ (*polemoz*), de donde derivan términos como polémica, polémico. En latín encontramos la palabra ‘*bello*’ o ‘*bellum*’, de donde provienen las palabras en castellano bélico o belicoso.¹⁰

⁹ Por ejemplo, la Guardia Costera de Estados Unidos es uno de los siete servicios armados de alcance nacional, contando con 36 mil efectivos, más cerca de 30 mil auxiliares y reservistas y unos 7 mil funcionarios civiles. Es una institución multimisión, dependiente del Departamento de Homeland Security, que puede ser transferida a responsabilidad de la Armada en tiempos de Guerra por resolución del Congreso.

En Argentina, la Prefectura Naval Argentina es una fuerza puramente policial de unos 29.000 efectivos. La Guardia Costera de Canadá es una agencia federal responsable de proporcionar investigación y rescate, ayudas a la navegación, y dar respuestas a la contaminación del mar. La CCG es una organización civil sin responsabilidades civiles ni ejecución de leyes, siendo una agencia del Departamento de Pesca y Océanos.

En Chile, la Autoridad Marítima es la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR), dependiente de la Armada de Chile (Ministerio de Defensa). En España son varios órganos, incluyendo Seguridad y Sociedad de Salvamento Marítimo, el Servicio marítimo de la Guardia Civil, el Servicio de Vigilancia Aduanera y el reciente Servicio de Guardacostas de Galicia.

¹⁰ Coromines, J. (Editor) (1991). *Diccionario crítico etimológico castellano e hispánico*. Madrid: Gredos.

En el Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española de la Lengua, el término 'guerra' denota desavenencia y rompimiento de la paz entre dos o más potencias. También se utiliza para denotar la lucha armada entre dos o más naciones o entre bandos de una misma nación.

Las definiciones de guerra son muchas y muy variadas, todas influidas por creencias políticas, religiosas, históricas o culturales.¹¹ Por ejemplo Cicerón -quien definió la guerra como "una contención por la fuerza"- escribió que la guerra es "el estado de las partes contendientes, considerados como tales", mientras que para Hobbes la guerra también es una actitud, un estado de cosas, que puede existir, incluso mientras que sus operaciones no continúen. Diderot afirmó que "la guerra es una enfermedad convulsiva y violenta del cuerpo político".¹² Las más clásicas -Maquiavelo, Clausewitz y Schmitt- hablan entre otras cosas de lo variable, de lo imprevisible, de la -famosa expresión- continuación de la política por otros medios, y del concepto del otro.

Una versión, que siguió en parte a Clausewitz, llevó a la trágica idea de la guerra total, que supuso involucrar a toda la población en el conflicto y no solo los combatientes. Popularizada y propagandada por Ludendorff, fue puesta en práctica, al menos parcialmente, por los generales W.T. Sherman y P. Sheridan en la guerra civil estadounidense en siglo XIX, y por los británicos en la segunda guerra contra los Boers. A su vez, la situación de confrontación catastrófica, producto de la destrucción mutua asegurada que fue resultado de la emergencia de las bombas nucleares, llevó a la idea de guerras indirectas que se practicaron, especialmente tras 1945.¹³ Un subproducto de ello fue la "guerre revolutionnaire" y sus antidotos contrasubversivos.¹⁴

Phillip Quincy Wright, quien tenía una visión "optimista", consideraba guerras solo a aquellas entabladas entre Estados, o sea "simétricas". El resto eran con-

11 Ver el trabajo de Sergio Prince Cruzat en *Apuntes para una definición de guerra*. Recuperado de <https://biostheoricos.org/2011/10/08/notas-para-una-definicion-de-guerra/>. 8 de octubre de 2011.

12 Moseley, A. (2003). *A Philosophy of war*. New York: Algora Publishing.

13 Clausewitz, C. (1969). *De la Guerra*. Buenos Aires: Mar Océano. Los primeros dos libros son muy relevantes.

Ludendorff, E. (1964). *La guerra total*. Lima: Imprenta del Gabinete Militar. No. 16 de la Biblioteca Militar del Oficial.

Jünger, E. (2003). La movilización total. En *Sobre el dolor seguido de La movilización total y Fuego y movimiento*. Barcelona: Tusquets.

Ver también Aron, R. (1987) *Pensar la Guerra, Clausewitz*. Buenos Aires, Centro de publicaciones Ministerio de defensa.

Aron, R. (1963). *Paz y Guerra entre las naciones*. Madrid: Revista de Occidente. Liddell Hart, B.H. (1960). *Estrategia. La aproximación indirecta*. Buenos Aires: Círculo Militar.

14 Ver Perelli, C. (1993). From Counter Revolutionary Warfare to Political Awakening. The Uruguay and Argentine Armed Forces in the seventies. *Armed Forces & Society*. 20, (1). 25-49.

Perelli, C. (1994). "Memoria de Sangre: Fear, Hope and Disenchantment in Argentina". En J. Boyarin, (editor) *Remapping Memory: The Politics of Time Space* (pp. 39-66). Minneapolis / London: University of Minnesota Press. También citamos las referencias clásicas sobre la "guerre revolutionnaire", donde quizás el mejor resumen es la película italo - argelina *La batalla de Argelia (La battaglia di Algeri)* de Gillo Pontecorvo, de 1966, así como las novelas de Jean Larteguy (seudónimo de Jean Pierre Lucien Osly) *Los Centuriones, Los Pretorianos, y Los Mercenarios*, editadas en español por Plaza y Janés. Por supuesto habría que incluir también las obras de Mao Ze Dong, etc.; más recientemente la obra de Kilcullen D. (2010). *Counterinsurgency*. New York: Oxford University Press, base del manual vigente sobre el tema en las fuerzas armadas estadounidenses.

sideradas revueltas o asonadas desde abajo, o represión y punición desde arriba¹⁵. Por ello, para reducir el impacto de conflictos entre Estados, favorecía acuerdos de la comunidad internacional. Ello va en la línea del pacto Briand-Kellogg de 1928 y de la posterior creación de las Naciones Unidas. En América Latina, llevó a la promoción de las medidas de confianza mutua.¹⁶ Lewis Coser fue quien combinó la teoría estructural funcionalista con la del conflicto: en una sociedad en desintegración un conflicto con otra puede contribuir a regenerar lo que inicialmente los unió. La conclusión obvia es que, aunque cambie de carácter, medios, intensidad, etc., el conflicto es permanente.¹⁷

Finalmente citamos a Foucault con sus ideas sobre la biopolítica, que supone el manejo del cuerpo a la población, mediante la tecnología que se aplica al control social, disciplinamientos y regulaciones constantes, que ahora apelan al uso de la comunicación social.¹⁸

El detalle presentado –apenas como ejemplo– es parte de lo que se recibe durante la formación militar. Pero ello coexiste con la actualidad presente, donde las acciones militares se conceptualizan como conflictos asimétricos, híbridos, donde predominan choques dominados por la táctica, por parte de actores que accionan en marcos estratégicos que no controlan y muchas veces no interpretan o entienden totalmente. Los conflictos son entre fuerzas estatales y actores muy diversos: organizaciones subversivas no estatales, manejadas por señores de la guerra, mercenarios diversos, organizaciones delictivas organizadas, pandilleros, etc., que, con recursos limitados, realizan acción táctica que suelen tener repercusiones estratégicas importantes, si son comunicadas, difundidas urbi e orbi adecuadamente. El más débil “gana” simplemente si sobrevive, mientras que el más fuerte “pierde” si no se impone totalmente y hace desaparecer al adversario.

Y así como la extensión del concepto de Clausewitz llevó al de la guerra total, hoy no puede concebirse la confrontación bélica sin la repercusión entre los que no son militares. En el caso mínimo, el civil es algo así como un espectador deportivo que solamente observa (no siempre directamente); en el máximo es protagonista, por lo general involuntario, de la confrontación. La permeabilidad de operaciones multipropósito lleva la constante conmixión de civiles militares a nuevas formas de la

¹⁵ Quincy Wright, P. (2016). *Estudio de la Guerra*. Madrid: Instituto Gutiérrez Mellado. Traducción de la versión abreviada de 1962, realizada por la esposa de Wright, del original de 1942 publicado por la Universidad de Chicago.

¹⁶ Francisco Rojas Aravena es el experto líder en el tema. Ha escrito extensamente sobre el mismo. Como ejemplo: Rojas Aravena, F. (2000). América Latina, las medidas de confianza mutua y de seguridad regional. *Estudios Internacionales*, 129. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/41391630>.

¹⁷ Coser, L. A. (1961) *Las funciones del conflicto social*. Bass, B., Betancourt, R. & Ibarra, F. (trad.) Sánchez Sarto, M. (rev.) México: Fondo de Cultura Económica.

¹⁸ Foucault, M (2000). *Defender la sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. Transcripción del curso de 1976 en el College de France.

“guerra total”, en las que la comunicación social, inmediata, y en cierto modo “anárquica”, juega un papel preponderante. Obviamente, todo esto conduce al tema, que no trataremos aquí, de la importancia sustancial que tiene la formación del personal. Y a las consecuencias de la implementación de esta clase de conceptos en los conflictos internos, que en la experiencia de varios de los países latinoamericanos tuvo consecuencias serias en las relaciones entre civiles y militares, desafíos para la profesionalización militar, y efectos en la cohesión social.

Seguridad, seguridad nacional, seguridad pública

Seguridad es una palabra proveniente del latín *securitas*¹⁹, que a su vez deriva del adjetivo *securus*. Las raíces se significan sin, y *cura*, cuidado o procuración, lo que significa sin temor, o despreocupado. Cotidianamente se puede referir a la ausencia de riesgos a la confianza en algo o en alguien. Sin embargo, el término puede tomar diversos sentidos según el área o campo a la que haga referencia en la seguridad. En términos generales, la seguridad se define como el estado de bienestar que percibe y disfruta el ser humano.²⁰

El concepto de seguridad, “en el sentido más amplio del término, refiere a la búsqueda de medios para evitar o bloquear riesgos o amenazas, tanto en el campo de los asuntos internacionales como en el ámbito individual de las personas físicas. La seguridad, así concebida, concierne a Estados, gobiernos e individuos. Es un término que ha sufrido transformaciones y ha tenido distintas concepciones a lo largo de la historia, debido a los cambios políticos, económicos y sociales a nivel global. Antes del siglo XX, la seguridad no era un concepto clave en el pensamiento internacional. Hasta entonces se había entendido únicamente su vertiente de seguridad individual. Según Hobbes, el significado y la medida primordial de la seguridad era la seguridad individual, aunque se había de conferir el poder de regularla al Estado, que era quien debía evitar situaciones de inseguridad para las personas. Ya en el siglo XX, sobre todo tras la Primera Guerra Mundial, los Estados incluyeron en su discurso el concepto de seguridad. Según uno de los fundadores del realismo en relaciones internacionales, Edward H. Carr, la idea dominante fue transmitir a la sociedad la idea de que los intereses de los grupos dominantes eran los mismos que los del pueblo. Así, el statu quo usó la bandera de la seguridad para “mantener la paz”, cuando en realidad, los sectores dominantes sólo querían mantener su posición privilegiada.”²¹

19 Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española (2014). *Diccionario de la lengua española* (23.ª edición). Madrid: Espasa.

20 Ver <https://es.wikipedia.org/wiki/Seguridad>. Definición sencilla que sirve a los propósitos de no introducirse en la gran cantidad de debates existente acerca del concepto de seguridad.

21 Perez Ventura, J. (2015). Introducción al concepto de seguridad. En *El Orden Mundial en el Siglo XXI*. Recuperado de <https://elordenmundial.com/2015/02/02/introduccion-al-concepto-de-seguridad/>.

La derivación condujo al concepto de seguridad nacional, con una expresión práctica fuerte en los Estados Unidos. La seguridad nacional es la condición que resulta del establecimiento y manutención de medidas de protección que aseguren un estado de inviolabilidad contra actos o influencias antagónicas. Quizás la expresión más repetida fue la desarrollada por el Secretario de Defensa estadounidense Robert McNamara: la seguridad supone desarrollo, sin éste no hay seguridad.²²

El corolario fue una doctrina contrasubversiva muy diferente a la practicada anteriormente²³ y opuesta al recetario represivo difundido por los franceses que suponía el apoyo religioso de sacerdotes católicos.²⁴ En el sur de América Latina las orientaciones contrarrevolucionarias fueron aplicadas en toda su extensión, especialmente en Argentina.²⁵ Es más, el conocimiento fue exportado a otros países sudamericanos y a América Central²⁶ y no solo "técnicamente" al estilo Aussarreses²⁷ sino como concepción estratégica. Tanto en Guatemala como en Perú se apeló a la confrontación interna entre las comunidades campesinas, armando patrullas de autodefensa.²⁸

No referiremos, por su escasa operatividad, al concepto más amplio de "seguridad humana" que estuvo citado constantemente en la primera década del siglo XXI.

22 "Security in the contemporary world". Discurso en Montreal del 18 de mayo de 1966. *Congressional Record*, May 19, 1966, vol. 112, p. 11114.

23 Nos referimos al Small Wars Manual del Marine Corps, basado en los informes de Samuel M. Harrington de 1921 y C.J. Miller de 1923. El primer manual fue publicado en 1935, redeterminado en 1940, *The Small Wars Manual: Fleet Marine Force Reference Publication 12-25*. Sunflower University Press, July 1940.

24 Un libro escrito por un representante de la llamada "teología de la liberación", intentó exculpar a la Iglesia católica. Joseph Comblin, SJ. (1977). *Le pouvoir militaire en Amérique latine : l'idéologie de la sécurité nationale*. París: J.-P. Delarge. Genaro Arriagada Herrera compiló un libro con respuestas, publicado en 1976: Arriagada Herrera, G. (1976). *Seguridad Nacional y bien común*. Santiago: CISEC.

Arriagada Herrera, G. (1981). *El pensamiento político de los militares. Estudios sobre Chile, Argentina, Brasil y Uruguay*. Santiago: CISEC.

25 Díaz Bessone, R. G. (1986)-*Guerra revolucionaria en la Argentina, 1959-1978*. Buenos Aires: Editorial Fraterna.

Périès, G. (1999) "De l'action militaire à l'action politique : impulsion, codification et application de la doctrine de la «guerre révolutionnaire» au sein de l'armée française (1944-1960)". Tesis doctoral en Ciencia Política. París.

26 Armony, A. C. (1999). *Argentina, los Estados Unidos y la cruzada anticomunista en América Central, 1977-1984*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes. Traducción de *United States, and the Anti-Communist Crusade in Central America, 1977-1984* publicado por Ohio University Press en 1977.

27 Nos referimos a Paul Aussarreses general francés que admitió que la tortura era un elemento clave en la represión de la rebelión argelina, como lo indicó en su libro *Services spéciaux, Algérie 1955-1957*. París, Perrin, 2001. Le valió la pérdida de su condición militar. Previamente fue contratado por militares de estadounidenses en Fort Bragg. El personaje de Julien Boisfeuras de la novela de Larteguy, *Los Centuriones*, habría sido inspirado al menos parcialmente por los entonces coroneles Aussarreses y Roger Trinquier (autor, entre otros, de *La guerre moderne*. París: La Table ronde. 1961).

28 Ver Comisión para el Esclarecimiento Histórico: Capítulo 2 (1999). "Patrullas de Auto defensa civil" (edición en línea), en *Guatemala: memoria del silencio*. Programa de Ciencia y Derechos Humanos, Asociación Americana del Avance de la Ciencia.

Degregori, C., Coronel, J., Del Pino, P. & Starn, O. (1996). *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Degregori, C. & Ponce Mariños, M. (2000). Movimientos sociales y estado. El caso de las rondas campesinas de Cajamarca y Piura. En *No hay país más diverso. Compendio de antropología peruana*, Degregori, C. (editor.): Lima: IEP/PUCP/Universidad del Pacífico.

Pero si hablamos de seguridad pública y de seguridad ciudadana, tal como dijimos en una ocasión anterior, debe prestarse atención al tema del lenguaje. Seguridad pública "refiere conceptualmente a la necesidad de que el Estado proteja a los habitantes de la acción delictiva. En ese marco los habitantes son un sujeto pasivo no participante, y la responsabilidad de la seguridad descansa fundamentalmente en la organización colectiva que ordena el control social de una sociedad. Debe diferenciarse, sin embargo, del concepto de orden público, que supone la existencia de normas de convivencia y de uso de los espacios públicos; normalmente éstos entran a consideración cuando tienen efectos negativos, como su alteración en casos de protesta lo cual implicaría la pérdida de la 'tranquilidad pública'. Empero, poco a poco, y dado que se considera que buena parte de las manifestaciones de protesta son producto de la existencia de desigualdad social y marginalidad, la tolerancia ante el 'desorden' ha crecido fuertemente. Pero también en este campo seguimos en el marco de la concepción estadual como responsable de su existencia. La noción de seguridad ciudadana supone la participación de la comunidad y, más aún, apunta a una posición 'garantista' de libertades. En la práctica supone que se defiende al colectivo ciudadano, aunque apuntando a cada individuo en particular." ²⁹

3 Tendencias internacionales

A nivel internacional no hay conceptos nuevos, sino prácticas efectivas, que buscan manejar el conflicto por nuevos caminos, por ejemplo a través de constantes ataques y defensas cibernéticas y de un uso fuerte de redes sociales de comunicación, muchas llegando a apelar a la divulgación de noticias o hechos falsos, que influyen para tener sociedades temerosas, con fuerte incertidumbre, manipulables. En ese marco los conceptos tradicionales de defensa y seguridad se desdibujan prontamente.

Académicamente todavía se sigue manejando el concepto de buena goberabilidad del sector seguridad (*security sector governance*), que implica una reforma constante (*security sector reform - SSR*) de los sectores encargados de la seguridad del Estado (fuerzas militares, policiales, de inteligencia, de guarda fronteras, etc.), en un marco de estado de derecho y de vigencia de los

²⁹ Rial, J. (2011). Seguridad pública, seguridad ciudadana: sobre información y lenguaje. En *Índice de Seguridad Pública y Ciudadana en América Latina. El Salvador, Guatemala y Honduras*. Buenos Aires: RESDAL. P. 88.

principios democráticos.³⁰ El objetivo es lograr un efectivo control sobre los conflictos, previniéndolos apuntando a la estabilización si se manifiestan. Se considera al proceso de SSR como un elemento clave para manejar la ayuda internacional financiera y en apoyos de todo tipo,³¹ lo que supone para cada Estado lograr una legislación transparente y *responsabilidad* (accountability) dentro de los principios democráticos.³² La SSR incluye la reforma del sector seguridad (SSR), la del sector justicia (JSSR), y la más global del sector de gobernanza (SSG/R).

Obviamente, es difícil establecer una definición única, y tal como indicamos las prácticas divergen mucho de estos conceptos. La OECD define cuatro estándares básicos: 1. Establecer una gobernalidad efectiva, supervisión y *responsabilidad* en el proceso de reforma del sector; 2. Mejorar los servicios de justicia; 3. Lograr que el proceso sea manejado por las autoridades locales y no por internacionales; y 4. Lograr sustentabilidad y continuidad en el tiempo del proceso.³³

El alcance del proceso de SSR comprende a los actores centrales (fuerzas armadas policiales, cuerpos intermedios tipo gendarmerías, guardias fronterizas, cuerpos de información e inteligencia), así como a los organismos de control y manejo político (ministerios de defensa, de seguridad -a veces denominados del interior o de gobierno-, procuradurías o defensorías de la ciudadanía o los habitantes, tribunales o cortes de cuentas, organismos judiciales, fiscalías, penitenciarias, de justicia tradicional), y a fuerzas no estatales, tales como compañías privadas de seguridad o milicias locales.

30 Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) (2015). *Security Sector Governance: Applying the principles of good governance to the security sector*. Ginebra: SSR Backgrounder Series.

OECD DAC. (2005). *Security System Reform and Governance*. Guidelines and Reference Series. Paris.

31 UNDP. (2013). UNDP sees Security Sector Reform as foundation for Peace and Development". Recuperado de: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/articles/2015/02/13/undp-sees-security-sector-reform-as-foundation-for-peace-and-development-.html>

32 Naciones Unidas. (2014). Security Council Resolution 2151 (S/RES/2151) on Security sector reform: challenges and opportunities. Recuperado de: [https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2151\(2014\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2151(2014))

International Security Forum (2016). "Security Sector Governance in West Africa: Regional norms, local experiences". Recuperado de: http://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_2_Security_Sector_Reform.pdf.

International Security Forum (2015) "Security Sector Reform: Applying the principles of good governance to the security sector" (PDF). *SSR Backgrounder Series*. Geneva: DCAF. Recuperado de: http://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_2_Security_Sector_Reform.pdf.

33 OECD DAC (2007). *Handbook on Security System Reform (SSR) - Supporting Security and Justice*. Paris: OECD DAC. 2007. Recuperado de: https://www.eda.admin.ch/content/dam/deza/en/documents/themen/fragile-kontexte/224402-oecd-handbook-security-system-reform_EN.pdf

4 Tendencias regionales

En América Latina, como resultado fundamental de los conflictos de los años finales del siglo XX, se optó por conceptos que apuntaron a una clara distinción entre defensa y seguridad. Argentina provee el ejemplo más claro, al menos jurídicamente, de los países de la región. A medida que se "sube" geográficamente por el hemisferio americano, la distinción tajante establecida en Argentina se va diluyendo.³⁴

A. Marcos legales y prácticas Presentaremos aquí sucintamente las experiencias de fuerzas militares en asegurar el orden público, obviamente apelando al deber ser más que a la realidad, citando especialmente los casos de países latinoamericanos. Nos basaremos sustancialmente, en lo producido por RESDAL en el Atlas Comparativo de Defensa³⁵ y en lo provisto por los investigadores del presente proyecto, concentrándonos en las dos variables clave: el ordenamiento jurídico, y las actividades que en la práctica se realizan.

Las misiones en constituciones y leyes

De acuerdo con los ordenamientos constitucionales, los militares son garantes del orden interno en Brasil (art. 142), Ecuador (art.158), El Salvador (art. 168 y 212), Guatemala (art. 244), Honduras (art 272), México (art. 89), Nicaragua (art. 92), Perú (art. 137 y 165), Republica Dominicana (art. 252), y Venezuela (art.328). No hay referencias al tema en las constituciones de Argentina, Cuba (aunque la ley de defensa en su art. 35 autoriza al Consejo de Estado a utilizar las FF.AA. para mantener el orden interior) y Uruguay, pero la cooperación con organismos policiales está amparada por procedimientos legales. En Bolivia la ley orgánica de las FF.AA. en su art. 6 establece como uno de sus cometidos la conservación del orden público. En Colombia está establecido en el art. 217 de la Constitución (y debe además tenerse en cuenta la existencia de una fuerza pública -militar y policial- unificada).

Las disposiciones constitucionales plantean entonces, en general, la misión interna. Ello ha sido acompañado en varios de los casos por leyes que se refieren específicamente al tema:

³⁴ Ver al respecto las leyes de defensa nacional (de 1988, reglamentada en 2006), la de seguridad interior (de 1991 y sus modificaciones), e inteligencia (2001). En 2005 por decreto se creó la Policía de Seguridad Aeroportuaria, en 2010 se creó un Consejo de Seguridad interior y la Gendarmería, la Prefectura Naval y la policía aeroportuaria pasaron a depender del Ministerio de Seguridad.

³⁵ Donadio, M. (Directora). (2016). *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires. RESDAL. Utilizamos aquí la última edición.

Argentina

La Constitución no hace referencia a las fuerzas armadas. La participación en misiones de seguridad interior está definida por la ley de seguridad interior sancionada en 1992 (Ley N° 24.059), la cual establece el uso extraordinario de las fuerzas armadas en el restablecimiento de la seguridad interior siendo su empleo solamente para apoyo logístico sin que ello incida en la doctrina, equipamiento u organización. Una ley previa de defensa nacional (N° 23.554) estipulaba claramente que el empleo de las fuerzas armadas es para la defensa nacional.

Brasil

La referencia constitucional del artículo 142 establece como misión de las FF.AA. "defender la Patria y la garantía de los poderes constitucionales, y por iniciativa de éstos, de la ley y el orden". Este papel ha estado presente en todas las versiones constitucionales anteriores a la actual, que data de 1988.³⁶ Con esta base constitucional, la Presidencia puede disponer su uso mediante disposiciones específicas en tiempo y lugar de la acción. Las leyes complementarias N° 97, 117 y 136 disponen, además, como parte de su misión actuar preventiva y represivamente en la faja de frontera terrestre, en el mar y en aguas interiores, contra delitos transfronterizos. Y pueden, también, cooperar con instituciones federales en la represión de delitos proveyendo apoyo logístico, inteligencia, comunicaciones e instrucción, si así le fuera requerido.

Chile

La Constitución chilena establece que las FF.AA. existen para la defensa de la Patria y son esenciales para la seguridad nacional, mientras que las llamadas Fuerzas de Orden y Seguridad Pública –esencialmente Carabineros y Policía de Investigaciones- "constituyen la fuerza pública, existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior" (art. 101). La legislación de estados de excepción atribuye la responsabilidad por la seguridad a la autoridad militar en el área, pero las funciones son en la práctica cubiertas por la fuerza policial.³⁷

36 Estre, F. (2017). *La Actuación del Ejército de Brasil: Roles Tradicionales y No Tradicionales*. Proyecto Contribuyendo al proceso de transformación puesto en marcha por el Ejército de Colombia: transmisión de experiencias de la región latinoamericana. Caso Brasil.

37 Segura, V. (2017). *Chile: Breve descripción de la institucionalidad vigente respecto del empleo de las fuerzas armadas en tareas subsidiarias*. Proyecto Contribuyendo al proceso de transformación puesto en marcha por el Ejército de Colombia: transmisión de experiencias de la región latinoamericana. Caso Chile.

Colombia

La participación en misiones de seguridad pública se basa en el artículo 217 de la Constitución, que reza que “las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”.³⁸ Pueden encontrarse en este caso variedad de leyes y decretos que abordan distintos aspectos de la institución militar, pero la cuestión de la misión en seguridad pública no se observa aún en esta materia. Sin embargo, la Ley N° 578 de 2000 revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas relacionadas con las fuerzas militares y de policía nacional.

Ecuador

El artículo 158 de la Constitución ecuatoriana plantea como misión complementaria de las FF.AA. el apoyo en la seguridad integral del país, según las leyes lo dispongan. La Ley de Seguridad Pública y del Estado (N° 35, de 2009) establece que para la protección interna, el mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana, pueden apoyar las operaciones de la Policía Nacional. La inclusión del concepto de “soberanías” en la reforma constitucional de 2008, junto con la de las FF.AA. como institución, junto a la Policía Nacional, de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, es el contexto en el cual se desarrollan las misiones de seguridad interior.³⁹

El Salvador

En El Salvador, y acorde al texto constitucional que fuera reformado luego de los Acuerdos de Paz, el Presidente puede “disponer excepcionalmente de la Fuerza Armada para el mantenimiento de la paz interna” (art. 212), habiéndose definido la excepcionalidad previamente en el artículo 168: “si se han agotado los medios ordinarios para el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y

³⁸ El Manual de doctrina del Ejército de Colombia explica en el preámbulo correspondiente a la sección de derecho operacional terrestre que “Conforme a lo establecido en la Constitución Política de Colombia, la función primordial del Ejército Nacional es defender a la población civil, para que los ciudadanos puedan gozar de los derechos y garantías constitucionales dentro de la concepción de un Estado social de derecho. En este sentido, la Constitución Política establece como función específica del Ejército defender la integridad del territorio nacional, la soberanía, la independencia y el orden constitucional, para lo cual le han sido otorgadas las armas del Estado”. Ejército Nacional de Colombia (2017). *Manual Fundamental del Ejército. MFE 6-27. Derecho Operacional Terrestre*. Bogotá: Imprenta Militar del Ejército. Agosto de 2017. P. IX.

³⁹ Ver Bermeo Lara, D. y Pérez Enríquez, D. (2017). *Fuerzas Armadas en Ecuador: demandas de transformación. Institucionalidad frente a la seguridad pública, gestión de riesgos y género*. Proyecto Contribuyendo al proceso de transformación puesto en marcha por el Ejército de Colombia: transmisión de experiencias de la región latinoamericana. Caso Ecuador.

la seguridad pública".⁴⁰ De esta forma, se dictaron distintos Decretos Ejecutivos (el primero de ellos, luego de los Acuerdos de Paz, se registra en 1994, y se han renovado anualmente desde 2003).⁴¹ La Ley Orgánica de la Fuerza Armada, N° 353, recoge el mantenimiento de la paz interna como parte de la misión militar.

Guatemala

Por disposición constitucional, la misión del Ejército de Guatemala es "mantener la independencia, la soberanía, el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad exterior e interior" (art. 244). De esta forma, el empleo militar en seguridad interior está constitucionalmente amparado. Esta misión es retomada en la Ley Constitutiva del Ejército (N° 72-90); la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (N° 18-2008) distingue entre seguridad interior y exterior, sin contradecir lógicamente la disposición constitucional.⁴² Una Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil fue aprobada en el año 2000 y establece que dichas fuerzas podrán ser apoyadas por la fuerza militar si las circunstancias del país lo requirieran.

México

En el caso mexicano las referencias constitucionales a las fuerzas armadas no expresan misiones específicas. Es en la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea que "garantizar la seguridad interior" aparece como una de las cinco misiones generales que les son atribuidas. En 2017 fue aprobada la Ley de Seguridad Interior, que establece en su artículo 20 el procedimiento mediante el cual se entiende este empleo: "Las Fuerzas Armadas sin perjuicio de las misiones que tienen asignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en sus Leyes Orgánicas, sólo intervendrán mediante la emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, cuando las capacidades de las Fuerzas Federales resulten insuficientes para reducir o contener la ame-

40 "La reforma constitucional dejó abierta la posibilidad de involucrar al Ejército en tareas de seguridad pública como una atribución presidencial (...). Las dificultades y necesidades de la transición hacia el posconflicto, marcado por un auge del crimen en el país, llevaron a las autoridades a involucrar a las Fuerzas Armadas en labores de apoyo a la seguridad pública casi desde la finalización del conflicto." Amaya Cobar, E. (2017). *Ejército y Posconflicto en El Salvador*. Proyecto Contribuyendo al proceso de transformación puesto en marcha por el Ejército de Colombia: transmisión de experiencias de la región latinoamericana. Caso El Salvador.

41 RESDAL (2011). *Índice de Seguridad Pública y Ciudadana en América Latina. El Salvador, Guatemala y Honduras*. Buenos Aires: RESDAL, pp. 32-33.

42 "En ese contexto, y debido a que no ha habido una reforma constitucional, el Ejército de Guatemala se convierte en una institución multipropósito cuyo accionar central está fundamentalmente en operaciones que no son las convencionales para la defensa de la soberanía del Estado y la integridad del territorio." Ogaldes, C. (2017). *Misiones y roles del Ejército frente a amenazas no tradicionales. El caso de Guatemala*. Proyecto Contribuyendo al proceso de transformación puesto en marcha por el Ejército de Colombia: transmisión de experiencias de la región latinoamericana. Caso Guatemala.

naza de que se trate.” La sanción de esta ley fue acompañada de polémicas a nivel nacional, siendo largamente reclamada por las fuerzas militares para enmarcar la actuación que históricamente han tenido en materia de seguridad interior, agudizada a partir de la llamada “guerra contra las drogas”.

Nicaragua

La Constitución nicaragüense establece como misiones del Ejército la defensa de la soberanía, de la independencia y la integridad territorial. Introduce, sin embargo, la excepcionalidad para el empleo en seguridad interior: en casos excepcionales –reza el artículo 92- el Presidente podrá ordenar la intervención militar en apoyo a la Policía Nacional, cuando la estabilidad del país estuviera amenazada por grandes desórdenes internos (y calamidades o desastres naturales). Las leyes sancionadas recuerdan el principio constitucional;⁴³ en el caso de la Ley de Reformas al Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar (N° 855), incorpora coadyuvar con la Policía Nacional en la lucha contra el narcotráfico como una de las funciones del Ejército, bajo órdenes presidenciales.

El empleo de las Fuerzas Armadas

En la práctica, todas las fuerzas armadas de América Latina intervienen en cuestiones de seguridad pública. Muchos de los países de la región emplean militares para tareas policiales, a veces como apoyo a la fuerza policial, en otras como fuerzas operacionales, especialmente en combate contra organizaciones delictivas que comercializan drogas ilegales. Citamos sólo dos ejemplos: en México gran parte del combate contra carteles de drogas hasta el año 2015 fue llevado a cabo por infantes de marina. Y como pudo observarse en la descripción anterior, la referencia legal al tema de fuerzas militares actuando en misiones de orden público ha sido una constante, aunque la cuestión de la protección legal del personal es algo que puede no estar tan clara. Al respecto, vale tener en cuenta que en todo conflicto se parte de la posición de que el actor más fuerte debe respetar los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, y las reglas de empeñamiento. El actor más débil debería atenerse a las mismas reglas, pero comúnmente no lo hace. En este contexto, en el que también los Estados recurren a los militares como institución jerarquizada, obediente, no deliberante,

43 Cajina, R. (2017). *Misiones y roles del Ejército frente a amenazas internas no tradicionales: el caso de Nicaragua*. Proyecto Contribuyendo al proceso de transformación puesto en marcha por el Ejército de Colombia: transmisión de experiencias de la región latinoamericana. Caso Nicaragua.

cuando enfrenta algún problema para el que no encuentra una solución “normal”, muchas de las normas militares son sumarias, y apenas van poco más allá de la ordenanzas borbónicas de 1768. Es una de las áreas en las cuales se requiere un mayor trabajo conjunto de expertos (que deben a la vez conocer el tema de la acción militar, policial, y jurídica tanto en el plano acusatorio –fiscal- como el específico judicial, incluyendo la defensa jurídica).

Ello hace que uno de los mayores debates a futuro -de permanecer la cantidad de programas y acciones que los Ejércitos desempeñan en la seguridad interna- probablemente gire alrededor de la necesidad o no de mayores marcos legales.

Mantenimiento del orden público y control de delincuencia

La realización de patrullajes y actividades conexas de mantenimiento del orden público por parte de fuerzas militares se da en Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, y México. El combate contra organizaciones delictivas que trafican drogas declaradas ilegales es responsabilidad militar principal o auxiliar en este último caso (fuerzas de SEDENA y SEMAR). En la mayoría de ellos es un papel efectivamente subsidiario, y si supone cualquier riesgo de confrontación directa con la ciudadanía en espacios urbanos, se busca la base de una expresa autorización presidencial en la forma de un decreto.

La mayor intervención se produce en apoyo a las fuerzas policiales, en el control de delincuencia en espacios urbanos. En casos como los centroamericanos –a excepción de Nicaragua, donde el único apoyo en seguridad a la Policía Nacional se produce en el ámbito rural- o el de Ecuador, efectivos militares participan de patrullajes acompañando a la policía. En México, bases de operaciones mixtas apoyan a las instituciones de seguridad pública tanto en patrullaje como en puestos fijos. Protocolos de acción guían su labor, especialmente en lo que se refiere al poder de policía y a los procedimientos en caso de detenciones, un tema al que se está particularmente atento.

El apoyo a las fuerzas de seguridad ha llegado, en casos como el de Guatemala y El Salvador, al involucramiento de personal militar en el control perimetral de establecimientos penitenciarios.

Solamente en los casos de Colombia y de Guatemala las fuerzas militares tienen alguna participación en la lucha contra delitos tales como secuestro y extorsión.

Fronteras, contrabando y crimen organizado en general

Excepto Chile, todos los países de la región también encargan a militares la prevención de delitos en áreas de frontera. En Argentina –donde dicho papel en frontera terrestre corresponde a la Gendarmería Nacional- las fuerzas militares brindan apoyo a operativos en la frontera norte, especialmente antinarcóticos, mediante la provisión de radares y de información recolectada.

Todos los países del triángulo norte centroamericano tienen actividades militares contra las “maras”, las pandillas, cuyo accionar delictivo se ha extendido notoriamente. En el Salvador se instrumentaron las FERES y las FIRT, fuerzas multi-agencias que reúnen a militares, policías, funcionarios de fiscalías y judiciales, usualmente enfocadas en combatir el delito organizado (que utiliza a jóvenes “mareros” como “mano de obra”).

La protección del área de frontera es más que relevante en las acciones del Ejército de Brasil, y a ello se suman otros programas como los de control del territorio amazónico. Este tema es también particularmente relevante en el caso de Ecuador; en todos los casos la vigilancia y control de fronteras en la lucha contra el contrabando y contra el narcotráfico es tal vez la clave de las acciones y preocupaciones de los programas existentes en los distintos Ejércitos. Y –en el caso de México y Centroamérica- el otro gran desafío: la lucha contra la migración ilegal, y especialmente contra el tráfico de migrantes.

Narcotráfico

Ligado también a la cuestión de fronteras, pero más allá de ellas, es el empleo en la lucha contra el narcotráfico el que agrupa a todos los casos analizados, a excepción de Chile. Desarrollan planes y programas específicos, generan comandos, fuerzas de tarea, y grupos interagenciales junto con otras instituciones tales como policías y ministerios públicos:

Es el tema que produjo, por ejemplo, el viraje en la política argentina de mantener a las fuerzas armadas apartadas de tareas de seguridad interior: desde 2007 el *Operativo Fronteras* permite la acción del Ejército y Fuerza Aérea en el norte del país –y desde 2016 mediante declaración de emergencia de seguridad pública- para apoyar los esfuerzos de la Gendarmería Nacional y las policías locales especialmente en la lucha contra el narcotráfico. Proveen lo que llaman datos neutros, es decir, información cruda para posteriores análisis de inteligencia, y realizan patrullajes.

Uno de los ejemplos más interesantes en Brasil es el de la *Operación Ágata*, que se realiza desde 2011 y en el marco del plan estratégico de fronteras. Involucra no solamente al Ministerio de Defensa, sino a más de una decena de otros ministerios y otras agencias con jurisdicción en el tema, tales como la Agencia Brasileña de Inteligencia, la oficina de impuestos, la Policía Federal, y las policías estatales y municipales.⁴⁴

El empleo de fuerzas militares contra el narcotráfico en Colombia es vastamente conocido. Vale referenciar la creación en el año 2000, dentro del Ejército, de la *Brigada de Fuerzas Especiales contra el Narcotráfico*. Por otra parte, y en materia interagencial, se destaca la experiencia más novedosa de la *Operación Militar y Policial Agamenón*, preparada para accionar contra el clan del Golfo, de la cual ya se han realizado dos ediciones.

En Ecuador se ha dispuesto la presencia reforzada permanente del Ejército en la frontera norte con Colombia, para apoyar a la Policía en la acción antinarcóticos. También en la frontera con Perú se realizan las mismas operaciones permanentes de vigilancia e incautación, para lo cual las FF.AA. trabajan no solo con la institución policial sino también con Aduanas y con el Poder Judicial.

En El Salvador se destaca el *Grupo Conjunto Cuscatlán*, una iniciativa entre el Ministerio de Defensa y el de Seguridad Pública. Creado en 2012, es en su organización una fuerza de tarea conjunta entre las fuerzas militares y la Policía Nacional que incluye a Aduanas, Migración, Hacienda y Fiscalía General de la República.

Guatemala organiza la acción en esta materia también a través de fuerzas de tareas integradas por los ministerios de Gobernación y Defensa, en mecanismos que incluyen agencias como aduanas, agencia de impuestos, y Ministerio Público.⁴⁵ Distintos departamentos del país han sido declarados en estado de sitio a lo largo de los años, y se han creado también unidades especiales en el Ejército que participan de estas fuerzas.

En el caso de México, la declaración de la guerra contra las drogas realizada por el entonces Presidente Calderón en 2006, antes referenciada, enmarca una preparación y acción especial del Ejército en esta materia. Existen estrategias

44 Para mayor detalle sobre esta operación y otras realizadas en el marco de la misión constitucional de garantía de la ley y el orden, puede verse el estudio de Felipe Estre y el Atlas Comparativo de la Defensa de RESDAL en su capítulo Brasil, ambos citados anteriormente.

45 "Los Acuerdos gubernativos que crean dichas fuerzas de tarea plantean que las mismas tienen por objetivo: 'efectuar operaciones interinstitucionales en materia de seguridad, con la finalidad de prevenir, combatir, desarticular y erradicar acciones criminales en toda la República'. El mismo documento señala que se le dará prioridad a las áreas fronterizas y las áreas de alta incidencia de crímenes perpetuados por la delincuencia común o crimen organizado. Además debe efectuar operaciones que permitan desarticular, erradicar y combatir. Estas fuerzas han contado con el apoyo en equipo y capacitación militar y policial de Estados Unidos de América y de Brasil." Ogaldes, C. (2017). *Misiones y roles del Ejército frente a amenazas no tradicionales. El caso de Guatemala*. Proyecto Contribuyendo al proceso de transformación puesto en marcha por el Ejército de Colombia: transmisión de experiencias de la región latinoamericana. Caso Guatemala.

fronterizas, bases de operaciones mixtas, grupos de coordinación que reúnen los niveles federal, estadual y municipal, en los que participa el Ejército.

El Ejército de Nicaragua desarrolla un plan específico contra el narcotráfico, y otro de seguridad en el campo. Especialmente en este último, el accionar con la Policía Nacional es uno de los casos más claros en la región de la cooperación entre las instituciones a cargo de la seguridad y de la defensa.

Esta clase de iniciativas, diagramadas desde una estrategia interagencial, suponen desafíos presentes y futuros para las instituciones militares, especialmente en su preparación para trabajar con policías nacionales, estaduales o municipales y con el Poder Judicial.

La protección de infraestructura estratégica

Ello forma parte del empleo de las FF.AA. solo en algunos casos. En Argentina o Chile, la ausencia de este tema entre las acciones militares está íntimamente vinculada con la existencia de fuerzas de tipo gendarmería. En otros casos de gran extensión territorial, sin fuerzas intermedias, tales como Brasil, Colombia, Ecuador o México, está dentro del empleo de los Ejércitos. A ello se suma que se trata de casos en los que las infraestructuras son parte de la protección de recursos naturales altamente valiosos para los países, tales como el petróleo. En Nicaragua figura también dentro de las misiones que se otorga al Ejército.

Impacto de las misiones internacionales de paz

Ocho países sudamericanos, tres centroamericanos y México aportaron o aportan parte de los contingentes y oficiales jefes expertos de las fuerzas de paz de Naciones Unidas (4.705 militares y 105 policías al 1 de agosto de 2016) en misiones disuasivas, separando combatientes, observando o proveyendo seguridad en ámbitos conflictivos sin fuerza estatal relevante o respetada en su labor. También hay que incluir en esta tarea de seguridad al batallón colombiano que se desempeña en la fuerza multinacional estacionada en el Sinaí. Y aunque las dificultades financieras de la comunidad internacional, y el carácter “permanente” de muchos de los conflictos hace que el atractivo de la misión haya bajado las expectativas de las FF.AA. acerca de estas misiones, la mayor parte de las labores que realizan en estos escenarios son las que en el ámbito nacional se llamarían “de seguridad pública”, y ello tiene también un impacto dentro de la institución militar.

B. Contexto

histórico del tema El proceso democratizador en América Latina

Hacia fines de los años setenta del siglo XX comenzó en la región un proceso democratizador. Poco a poco la actividad política de los cuerpos armados llegó a su fin. En la mayoría de los casos fue el producto de arduas negociaciones, tal como ocurrió en América Central en los años 90, o en países del cono sur en los 80s. Hubo pocos casos de transición no negociada (Argentina en 1983 y Perú en 2000/2001).

Las dictaduras fueron altamente represivas, pero políticamente no apuntaron a refundar su justificación. Ninguna repudió a la democracia aunque la misma fue mantenida en "suspensión animada". Todas las dictaduras actuaron como formas extremas de *dictadura comisarial*,⁴⁶ en algunos casos sin poner límites temporales y, obviamente, saliendo del marco republicano liberal representativo.

Habiendo triunfado en todas las confrontaciones con los insurgentes y perdido el apoyo de Estados Unidos durante la administración del Presidente *Jimmy Carter*, poco a poco se pasó a instalar regímenes democráticos. En América Central hubo que esperar el fin de la guerra fría para encarar el proceso. El régimen autoritario encabezado por la diarquía conformada por Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos, que logró subordinar a las instituciones armadas, produjo un régimen dictatorial que sucumbió de *hubrys* y de fuertes contradicciones internas en el año 2000, cuando se había superado la situación que ambientó el autogolpe de abril de 1992.

Sólo Colombia mostró a fuerzas militares empeñadas en una confrontación de largo aliento con fuerzas insurreccionales (que, además, en su última fase protegían a narcotraficantes como una de sus formas de procurarse ingresos monetarios) sin, al mismo tiempo, tomar el control del gobierno.

El proceso democratizador implicó para mandos militares y civiles un muy difícil proceso de acomodación mutua (ver para Brasil el estudio de Alfred Stepan⁴⁷). Alfred Vagts resumía la experiencia del pasado, señalando en su libro de 1937 que una fuerza armada nace para defender a un régimen determinado y desaparece junto a él. No tenía en cuenta Vagts los casos en los que los intereses corporativos permiten sobrevivir como institución, si no hay una imposición de otra fuerza militar.⁴⁸

El caso argentino es paradigmático. A pesar de sufrir una derrota militar frente

46 Rial, J. (1991) "Transitions in Latin American on the threshold of the 1990s". *International Social Science Journal*. 128. Basil Blackwell/Unesco. Disponible en varios idiomas.

47 Stepan, A. (1988). *Repensando a los Militares en Política. Cono Sur: un Análisis Comparado*. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta.

48 Vagts, A. (1960). *A History of Militarism: Civilian and Military*. London: Hollis & Carter. Original de 1937.

a Gran Bretaña y de no negociar la salida del gobierno, sobrevivieron concediendo cambios, poco a poco.

Fuera de la región latinoamericana el ejemplo más fuerte fue la desaparición de las FF.AA. soviéticas, sustituidas por las de Rusia y las de las repúblicas emergentes de la implosión del imperio interior y exterior de la URSS entre 1989 y 1991.

Retornando a América Latina, la acomodación supuso mantener a las FF.AA. y sus fundamentos sin cambios sustanciales, eliminando solo parte de su autonomía. Los temas principales de discusión fueron y todavía lo son en gran medida, las responsabilidades de los militares en los abusos a los derechos humanos durante períodos autoritarios, y los referidos a recursos presupuestales.

Para las elites político partidarias su principal interés era mantener el instrumento, pero bajo su control antes que el de los mandos militares. Suponía nominar a políticos en los Ministerios de Defensa y subordinar a ese mando político el militar. Los conceptos elaborados por Huntington referidos al profesionalismo fueron interpretados en forma simplificada, considerando que los mandos militares politizados en realidad no lo eran. Asimismo se aplicaron las ideas referidas al control subjetivo, buscando mandos de confianza.

Si bien hubo diferencias marcadas en cada país, en general, el proceso de democratización implicó: mantener la estructura clásica de las FF.AA. divididas en cuerpo de oficiales y subalternos, dejar al mando militar las pautas de reclutamiento, formación y encuadre disciplinario de su personal, y dejar en manos del mando militar las decisiones sobre despliegue y localización territorial. E inicialmente, dejar sin cambios el fuero militar y dilatar en el tiempo las responsabilidades por los abusos a los derechos humanos.

La asunción de las responsabilidades de la defensa y de la conducción política de las instituciones militares motivó la construcción de burocracias civiles, tarea incompleta y poco lograda. La falta de cuadros expertos a casi cuarenta años de iniciado el proceso sigue siendo patente. En algunos países se impulsaron cambios en las normas legales, para precisar y separar funciones militares y policiales, se buscó definir políticas de defensa y se reaccionó a las orientaciones provenientes del exterior, que buscaban incorporar a las fuerzas de la región nuevos cambios, adaptándolos. Como por ejemplo aquellos referidos a la incorporación de mujeres a los cuadros militares, reducir el fuero militar, o participar en operaciones de paz. En casi todos los países la tentación de usar la fuerza militar para misiones no militares, y especialmente actuar en el ámbito de la seguridad pública, fue y es constante.

Las capacidades policiales

Muy diversas son las instituciones policiales existentes en los países latinoamericanos. Los países grandes países tienen fuerzas nacionales que coexisten con fuerzas sub-nacionales, no unificadas.

Así, en Argentina hay 23 organizaciones de policías provinciales más la policía de la ciudad de Buenos Aires. Con alcance nacional actúa la Policía Federal y fuerzas intermedias como la Gendarmería nacional, la Prefectura Naval, la Policía de Seguridad Aeroportuaria creada en el siglo XXI, y un Servicio Penitenciario Federal.

En Brasil siguen existiendo 26 organizaciones policiales estatales, denominadas policías militares, más una del distrito federal en Brasilia, que constituyen la rama operativa y preventiva, así como una policía civil de investigaciones. En Rio de Janeiro actúa el BOPE, batallón de operaciones especiales que es parte de la policía estatal. Dependiendo del estado, en Sao Paulo por ejemplo están el GATE (Grupamento de acciones tácticas especiales, y el GRPAe (Grupamento Aéreo). De la Policía militar de Paraná depende una COE (Compañía de operaciones especiales). Nacionalmente actúan fuerzas constitucionales tales como la Policía Federal, la Policía Federal de Caminos, y la Policía Federal de Ferrocarriles. En 2004 se creó la Força Nacional de Segurança Pública mediante un decreto presidencial. Depende del Ministerio de Justicia y está compuesta por personal de policía especialmente capacitado por las policías militares de diversos Estados, coordinados por los Secretarios de Seguridad Pública de los Estados y el Ministerio de Justicia. Su primera unidad operativa es el BEPE - Batalhão Especial de Pronto Emprego (Batallón Especial de Despliegue Rápido), unidad de élite que tiene su sede en la ciudad satélite de Gama, en el distrito federal de Brasilia.

En México existen fuerzas en la mayoría de los municipios (unas 2.200 organizaciones, algunas de ellas con no más de tres funcionarios, en los 2.446 municipios existentes en los 31 estados). La ciudad de México tiene una Secretaría de Seguridad Pública de la que dependen varias corporaciones policiales⁴⁹, y también se han creado organizaciones de alcance nacional.

En 1999 se creó la Policía Federal Preventiva, como parte de la Secretaría de Gobernación. Tenía facultades de prevención; integraba en un solo organismo a la Policía Federal de Caminos, la Policía Fiscal Federal y la Policía de Migración. Luego se creó la Secretaría de Seguridad Pública: hasta entonces la seguridad

⁴⁹ De la Secretaría de Seguridad de la ciudad de México dependen la Policía del Distrito Federal, conformada por Unidades de Policía de Proximidad; la Policía Metropolitana; la Jefatura del Estado Mayor a cargo de la Dirección Ejecutiva de Helicópteros (Cóndores) ; de la Dirección General de Investigación Policial (Caminantes); Policía de Tránsito; Y las policías complementarias: Policía Auxiliar y Policía Bancaria e Industrial

estaba bajo la Secretaría de Gobernación, esta Secretaría de Seguridad incluyó a la Policía Federal Preventiva junto con el sistema penitenciario del país. En 2009 una nueva Ley transformó a la Policía Federal Preventiva en la nueva Policía Federal, prevista como auxiliar a las policías de los estados, de los municipios y del entonces Distrito Federal. Detrás de todas estas iniciativas nunca puede olvidarse el carácter federal del país; la Secretaría de Seguridad de la Ciudad de México es un enorme cuerpo administrativo con significativa jurisdicción. En agosto del 2014, por decreto, se creó la Gendarmería Nacional como una división de la Policía Federal de México destinada fundamentalmente a combatir la delincuencia organizada en ese país. Actualmente está integrada por 10.000 personas.

La mayoría de los países unitarios tiene una policía civil única, dependiente de los ministerios del Interior, de Gobernación o de Seguridad, y en algunos pocos casos de Justicia. En el caso de Chile, como fuera mencionado las fuerzas del orden están constituidas por los Carabineros y por la Policía de Investigaciones, y es Chile el caso en el que se registran menos casos de delitos en toda Sudamérica. En los casos centroamericanos analizados hay coincidencias y diferencias: las policías de El Salvador, Guatemala y Nicaragua nacieron de los conflictos internos resueltos en las décadas de 1980 y 1990. Pero mientras que la Policía Nacional de Nicaragua es una institución fuerte, con raíces en la revolución sandinista, cobertura del territorio nacional y el país se destaca por sus bajos índices delictivos respecto de sus vecinos, en el caso de El Salvador y Guatemala la Policía Nacional afronta otros desafíos. Creadas luego de los respectivos acuerdos de paz, han tenido dificultades para un crecimiento y organización adecuada a los desafíos de la seguridad pública de dichos países, por lo cual la cuestión de la reforma policial forma constantemente parte de la agenda.

Solo registramos a Colombia como el caso con una organización policial que, aunque definida como civil, depende del Ministerio de Defensa.

Las capacidades civiles

En toda la región los militares dependen de un Ministerio de Defensa, aunque en la práctica continúan, por la especificidad de sus funciones, teniendo zonas autónomas de acción. Sin embargo se ven fuertemente limitados por estreñimientos presupuestales.

Las organizaciones policiales dependen de diversos organismos, la mayoría de carácter civil y en muchos países actúan Consejos nacionales de seguridad con muy diversas atribuciones, que suelen tener contrapartes sub-nacionales.

También hay que señalar las capacidades muy diversas que tienen los organismos judiciales, las fiscalías, procuradurías y defensorías del pueblo, así como las organizaciones de la sociedad civil que acompañan o monitorean su acción y los organismos especializados técnicamente en el combate del delito -sean policiales o no- y los organismos forenses.

5 A modo de conclusión. Lecciones aprendidas

Trabajos específicos dentro de este proyecto aportan las experiencias de cada país. La experiencia regional y nacional latinoamericana muestra cambios notorios a medida que ha avanzado el tiempo. Colombia muestra el primer caso de posconflicto armado del siglo XXI en América Latina y por consiguiente lo que se decida e instrumente en este país constituirá una lección muy importante no solo para América Latina sino para otras regiones azotadas por constantes conflictos armados.

Respecto del empleo de la fuerza militar en seguridad pública, las siguientes lecciones pueden extraerse:

1. Parafraseando a George Santayana, podría decirse que pocas veces hay lecciones aprendidas que se apliquen o -en otra versión churchilliana, quizás apócrifa-, la historia muestra que no se aprende de la historia. Pero, en más de un caso, los procesos históricos o lo que ocurre más allá de las fronteras del estado westfaliano de referencia, son relevantes.
2. Si nos atenemos a las teorías en boga, se supone que una fuerza militar estaría dedicada primariamente a tareas de defensa nacional mientras que la seguridad pública y ciudadana sería tarea primordial de organizaciones policiales. Los hechos prácticos muestran otra cosa; en casi todas partes los Estados recurren a la fuerza militar para tareas de seguridad pública, y no solo en época de crisis, sino regularmente.
3. La clave está en las disposiciones jurídicas que se adopten para el empleo de militares en tareas de seguridad y en el entrenamiento alternativo del caso. Hay que tener en cuenta que los militares tienen una formación para confrontar enemigos en conflictos letales y no para enfrentar adversarios, que puedan realizar actividades delictivas en el marco nacional.
4. Sin embargo, el empleo de militares en seguridad pública ha conducido a la "policianización militar" y como contrapartida paralela a la "militariza-

ción policial", que se manifiesta en el uso de equipos y uniformes bélicos similares y tácticas propias del combate letal. La robotización tecnológica es una tentación constante.

5. La lucha contra formas de delincuencia organizada formada por carteles que trafican drogas, realizan secuestros extorsivos, practican el sicariato, etc., ha hecho que las autoridades estatales recurran con más frecuencia a la fuerza militar.
6. Como contrapartida se registra una creciente desconfianza contra las unidades ad hoc que intervienen en esas actividades y se registra cierta resistencia entre las fuerzas militares que desearían circunscribirse a su ámbito de acción específico.
7. Aún en países desarrollados el problema se presenta. El "posse comitatus" (ley de Estados Unidos de 1878, que no incluye a la Guardia Costera) puede dejarse de lado al "federalizar" una guardia nacional estatal, mientras que las SWATs policiales y unidades similares de diversos departamentos policiales utilizan tácticas militares. En Francia la Gendarmerie, en España, la Guardia Civil, en Italia los Carabinieri y la Garda de Finanza tienen formación militar a pesar de ser policías.
8. Si referimos a América latina al sur, especialmente en Argentina, legalmente se ha introducido una separación muy fuerte entre los conceptos de defensa y seguridad. La defensa es tarea propia de los militares, mientras que la seguridad es una tarea policial. Esto también se ha replicado en Brasil, Chile y Uruguay, con peculiaridades propias en cada país. Sin embargo, los hechos han impulsado, aún en Argentina, a utilizar fuerzas militares en tareas de seguridad.
9. No es ajeno a ello la participación militar en fuerzas de disuasión en el exterior, en fuerzas de paz de ONU o similares, donde la tarea es, en la práctica, de tipo policial, o de ayuda humanitaria.
10. Más interesante es lo ocurrido en países donde hubo conflictos letales fuertes, caso el Salvador o Guatemala. Los acuerdos de paz terminaron con las insurrecciones subversivas, pero no con la violencia. En todos los casos las fuerzas militares continúan actuando en tareas de seguridad pública. También, sin protecciones jurídicas y provocando conflictos, las fuerzas militares mexicanas actúan combatiendo el narcotráfico.

11. Las misiones y responsabilidades de una fuerza militar en una situación de postconflicto, donde la violencia permanece, sea latente o efectivamente presente, son múltiples. Pueden incluir desde la presencia estatal, muchas veces mínima, que implica no sólo proveer seguridad, sino también apoyo básico para la vida corriente, tanto en salud, (por ejemplo campañas de vacunación básica, evacuaciones), educación (campañas de alfabetización por ejemplo), apoyo al desarrollo (vías de comunicación básicas), hasta complejas tareas, tales como proteger obras de infraestructura (ejemplo obras hidroeléctricas, líneas de transmisión, oleoductos, etc.), proteger el medio ambiente (algunos países crearon unidades especializadas para atender este tema) que tiene una arista muy difícil de atender que es la minería ilegal, donde las presiones sociales y empresariales, legítimas o no son muy altas. También se ven esas presiones en el combate a la producción y distribución de narcóticos. Asimismo aparecen los difíciles temas de atender tales como el tráfico de personas y las migraciones transfronterizas.

Difícil es la tarea de intentar impedir el contrabando en fronteras "secas" donde se dan dos grandes fenómenos, el tráfico ilegal de mercancías controlado por grandes organizaciones y el de tipo "hormiga" de pequeño alcance, día a día motivado por desbalances de precios o por desabastecimiento, por ejemplo, que supone enfrentar a una población que no considera delito la actividad que implica asegurarse su supervivencia diaria.

Hay tareas que emprenden los militares valoradas muy positivamente tales con el desminado, o la prestación de auxilios en desastres naturales.

En todo los casos se debe apuntar a la protección de quienes son más vulnerables, tales como niños, mujeres y ancianos, así como los líderes de los movimientos sociales de diversos colectivos que defienden un interés legítimo. Lograrlo implica el desarme efectivo de la población no afectada a servicios de seguridad y el establecimiento de una cultura de diálogo y paz.

12. No es fácil innovar en marcos donde se privilegia el cumplimiento de reglas o normas establecidas ("compliance" es un requerimiento impuesto por la comunidad internacional). Impuesto para evitar abusos, favorecer la transparencia y luchar contra la corrupción, sin embargo, muestra el lado oscuro de no permitir la innovación.

- 13.** Vivimos en sociedades de mercado. La historia reciente muestra que se vive más y mejor que en el pasado. Como contrapartida se presentan nuevos desafíos. La seguridad se ve comprometida día a día, pero pocos están dispuestos a participar en su conservación sin una compensación monetaria por hacerlo. Las decisiones basadas en el interés personal, egoísta, se imponen, y ello es algo que cualquier servidor militar debe tener presente. Los viejos valores heroicos, guerreros, se diluyen cuando el conflicto es permanente, sin fecha de término temporal a la vista, y cuando el que participa en el esfuerzo se ve compelido por intereses diversos. De ahí la relevancia que adquiere el servicio en empresas privadas como Academy, Garda, o Triple Canopy, etc. Que reclutan personal de ejércitos con buen entrenamiento y experiencia, para actuar en muchas partes del globo.
- 14.** Las decisiones de negocios llevan a una nueva necesidad a desarrollar rápidamente por parte de las fuerzas militares. Suponen, primero, tener un mejor nivel de información y análisis de la situación en diversos planos y ámbitos, lo que implica un reclutamiento adecuado de personal a tono con la tarea, que supone habilidades diferentes a las tradicionales. Mucho del personal requerido para estas funciones no tiene por qué cumplir con estándares físicos propios del combatiente. También suponen un enfoque inclusivo más amplio, permitiendo que colectivos normalmente no incorporados sean parte de ellos. Quizás se vea más clara esta necesidad al atender los temas de ciberseguridad, uno de las formas de conflicto de mayor desarrollo en estos días.
- 15.** Finalmente, toda fuerza debe atender la posible emergencia de "cisnes negros" (Nassim Nicholas Taleb: "The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable" 2007). En un incierto y cambiante mundo solo podrán sobrevivir los que se adapten rápidamente a los cambios, muchas veces bruscos y poco predecibles, sin que ello implique olvidarse de valores del pasado.

Copyright RESDAL

Marzo 2018

Hecho el depósito de ley

Esta publicación recibió auspicio del Departamento de
Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá  Global Affairs
Canada

Las opiniones expresadas en la presente publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores, sin ser compartidas necesariamente por RESDAL.