

# Security and Defense Studies Review



*Interdisciplinary Journal  
of the Center for Hemispheric Defense Studies*

Volume 11  
Fall-Winter 2010 Issue  
ISSN: 1533-2535

## *Special Focus: Women in Defense and Security*

### Articles

El espacio de las mujeres en las Fuerzas Armadas sudamericanas, su inserción profesional en el contexto regional y la cuestión de género

*Mariel R. Lucero*

La mujer en la defensa y en la seguridad en Uruguay

*Marta Iturvide Contich*

La transformación del rol de las mujeres en las Fuerzas Armadas Argentinas: hacia la construcción de un espacio mixto

*Laura Massón*

La incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas de los países europeos

*Isidro Sepúlveda*

La aplicación de la Resolución 1325 en las organizaciones de seguridad y defensa europeas

*María Angustias Caracuel Raya*

Women on the Front Lines of the Fight against Terrorism: Remembering Emily Perez

*William C. Spracher*

Solidariedade ou interesse? O que leva os Estados a desejarem integrar as Operações de Paz? Uma reflexão sobre o caso brasileiro

*André Panno Beirão*

What China Will Fight For in Latin America in the Coming Generation

*R. Evan Ellis*

Peacebuilding Operations and MINUSTAH: Chile's Challenge of National Strategic Planning and Civilian Management in Haiti

*Ricardo Benavente*

Parsing Ollie: How Conservatives and the Military Viewed Honor, Loyalty and Duty Through the Prism of Lt. Col. Oliver North's Role in Iran-Contra

*Martin Edwin Andersen*

### Commentaries

*D. Luis Manuel Cuesta Civis*

*Annabella Mariano Domínguez*

*Marizza Herrera*

*Maria Beatriz Otero Cornu*

*Celina Realuyo*

*Julio C. Romero Orozco*

*Howard J. Wiarda*

### Book Reviews

*A brief annotated English and Spanish bibliography of women in defense and security*

Whitney Hoft and Daisy Ocampo

James G. Stavridis, *Partnership for the Americas; Western Hemisphere Strategy and U.S. Southern Command*  
Salvador Raza, Reviewer

Christian Leuprecht, *Defending Democracy and Securing Diversity*  
Christopher Hannigan, Reviewer

Robert J. Miller, et. al. *Discovering Indigenous Lands: The Doctrine of Discovery in the English Colonies*  
Daisy Ocampo, Reviewer

Kevin P. Gallagher and Roberto Porzecanski. *The Dragon in the Room; China and the Future of Latin American Industrialization*,  
R. Evan Ellis, Reviewer

Martin Edwin Andersen, *Peoples of the Earth; Ethnonationalism, Democracy and the Indigenous Challenge in "Latin" America*,  
Thomas Shannon Stiles, Reviewer

### Letters to the Editor

*Anthony K. Stapleton / Michael Gold-Biss / Benjamin P. Gochman*

# *Security and Defense Studies Review*

## Editorial Board

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

*Director, CHDS*

**Prof. Martín Edwin Andersen**, Editor

*CHDS Chief of Strategic Communications*

**Raúl Benítez Manaut**, Investigador

*Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades  
Universidad Autónoma de México*

**J. Samuel Fitch, Professor and Chair**, Department of Political Science

*University of Colorado at Boulder*

**Ivelaw Griffith**, Provost and Senior Vice President

*York College/City University of New York*

**Oswaldo Jarrin**, Former Professor and Minister of Defense Chair

*Center for Hemispheric Defense Studies*

**General (R) Julio Hang**, Director

*Institute of International Security and Strategic Affairs*

**Jennifer Holmes**, Associate Professor of Political Science

*University of Texas at Dallas*

**Hal Klepak**, Professor of War Studies and Latin America History

*Royal Military College of Canada*

**Richard Millett**, Professor of History Emeritus

*Southern Illinois University, Edwardsville*

**Patricia Olney**, Associate Professor of Political Science

*Southern Connecticut State University*

**Eliezer Rizzo de Oliveira**, Profesor Núcleo de Estudos Estratégicos

*Universidade de Campinas, São Paulo, Brasil*

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

*Center for Hemispheric Defense Studies*

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

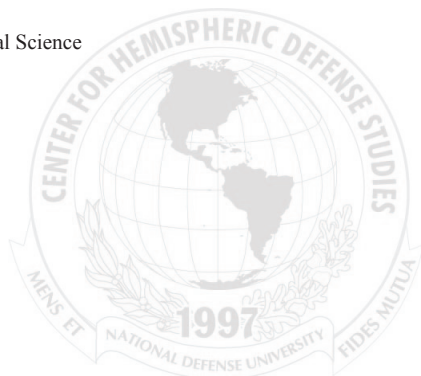
*Central Michigan University*

**Howard Wiarda**, Professor

*Center for Hemispheric Defense Studies*

**Vivian Rodríguez**, Graphic Designer

*Center for Hemispheric Defense Studies*



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

*2010 Fall-Winter Issue / Edición Otoño-Invierno 2010/ Edição Outono-Inverno 2010*  
*Volume 11*

<b>Message from the Director</b> .....	7
<b>El espacio de las mujeres en las Fuerzas Armadas sudamericanas, su inserción profesional en el contexto regional y la cuestión de género</b> Mariel R. Lucero .....	9
<b>La mujer en la defensa y en la seguridad en Uruguay</b> Marta Iturvide Contich .....	25
<b>La transformación del rol de las mujeres en las Fuerzas Armadas Argentinas: hacia la construcción de un espacio mixto</b> Laura Massón .....	43
<b>La incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas de los países europeos</b> Isidro Sepúlveda .....	57
<b>La aplicación de la Resolución 1325 en las organizaciones de seguridad y defensa europeas</b> María Angustias Caracuel Raya .....	65
<b>Women on the Front Lines of the Fight against Terrorism: Remembering Emily Perez</b> William C. Spracher .....	81
<b>Solidariedade ou interesse? O que leva os Estados a desejarem integrar as Operações de Paz? Uma reflexão sobre o caso brasileiro</b> André Panno Beirão .....	89
<b>What China Will Fight For in Latin America in the Coming Generation</b> R. Evan Ellis .....	111
<b>Peacebuilding Operations and MINUSTAH: Chile's Challenge of National Strategic Planning and Civilian Management in Haiti</b> Ricardo Benavente .....	121
<b>Parsing Ollie: How Conservatives and the Military Viewed Honor, Loyalty and Duty Through the Prism of Lt. Col. Oliver North's Role in Iran-Contra</b> Martin Edwin Andersen.....	131

## Commentaries

### Security Cooperation Between Spain and the Americas

D. Luis Manuel Cuesta Civis .....147

### Mujeres en seguridad y defensa: Un reto en Colombia

Annabella Mariano Domínguez .....155

### Guatemala: Nuestra incorporación a las filas de seguridad y defensa no implica per se nuestra inclusión

Marizza Herrera .....157

### La participación de la mujer en las áreas de la seguridad y la defensa en Uruguay: Una Reflexion

María Beatriz Otero Cornú .....159

### Proven Paths to Success for Women in Defense and Security

Celina Realuyo.....163

### Rol de la mujer en la Defensa y Seguridad frente al Dilema: Interés Nacional - Poder Militar / Cooperación-Institucionalización en América Latina

Julio C. Romero Orozco .....165

### Democracy and Security in Latin America: Underlying Causes of Crime, Violence, and Political Terrorism

Howard J. Wiarda.....171

## Book Reviews

### Annotated English-Spanish bibliography of women in defense and security

Whitney Hoft and Daisy Ocampo .....179

### James G. Stavridis, *Partnership for the Americas; Western Hemisphere Strategy and U.S. Southern Command*

Salvador Raza, Reviewer.....191

### Christian Leuprecht, *Defending Democracy and Securing Diversity*

Christopher Hannigan, Reviewer .....195

### Robert J. Miller, et. al. *Discovering Indigenous Lands: The Doctrine of Discovery in the English Colonies*

Daisy Ocampo, Reviewer .....199

### Kevin P. Gallagher and Roberto Porzecanski. *The Dragon in the Room; China and the Future of Latin American Industrialization*

R. Evan Ellis, Reviewer .....201

### Martin Edwin Andersen, *Peoples of the Earth; Ethnonationalism, Democracy and the Indigenous Challenge in "Latin" America*

Thomas Shannon Stiles, Reviewer .....205

**Letters to the Editor**

Anthony K. Stapleton / Michael Gold-Biss / Benjamin P. Gochman ..... 207

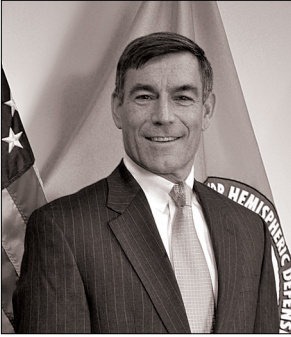
**Biographies** ..... 209

**Contratapa (English/Spanish Abstracts)** ..... 211

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



## Message from the Director



The Center for Hemispheric Defense Studies is delighted to present to you a special edition of the *Security and Defense Studies Review* focusing on the role of women in defense and security. The challenges faced in these areas are singular, as defense and security organizations have unique mandates that can constrain the accommodation of diversity in ways different from other agencies, public or private. Nonetheless, as these articles will show, progress is being made, and today the countries of the Western Hemisphere rank with those in Europe in terms of these advances. In this issue, we take a look at both what has worked and what more needs to be done.

Mariel Lucero offers an important look at the professional experience of women in the militaries of South America. Marta Iturvide Contich focuses on the question of gender in defense and security in Uruguay, a country with a long democratic tradition. Laura Massón chronicles the transformation taking place across the Rio de la Plata in Argentina, where women are taking their places besides men in positions that, until just recently, were considered taboo. Isidro Sepúlveda casts a discerning eye on what is happening in terms of gender among European armed forces, while María Angustias Caracuel Raya offers a specific broader view of institutional changes in the Old Continent. Looking back to a recent tragic yet inspiring story forged in the United States, William Spracher tells the story of Emily Perez, a graduate of the Military Academy at West Point, who offered the fullest measure of sacrifice early in her promising career.

The Fall-Winter issue also includes other important themes closely tied to CHDS's policy education mission. André Panno Beirão offers a well-reasoned reflection on the dynamics of Brazil's choices when it comes to Peace Operations. Evan Ellis, in turn, spins a lucid crystal ball to help us better understand what, if anything, Chinese interests in Latin America mean for its own future strategic stance in our hemisphere. Ricardo Benavente serves up an important look at Chile's experience with peacekeeping operations, while *Review* editor Mick Andersen takes a look at a not-too-distant scandal—Iran-Contra—to plumb the depths of military values, such as honor, loyalty and duty.

In the commentary and documents section of the *Review* we continue the focus on women in defense and security by offering a wide range of points of view, from Colombia's Annabella Mariano Domínguez, Guatemala's Marizza Herrera, Uruguay's María Beatriz Otero Cornú, Chile's Julio C. Romero Orozco, as well as that of Celina Realuyo of the United States. We are also pleased to reproduce here an important speech given at CHDS by Luis Manuel Cuesta Civis, the general secretary for policy of the Spanish Defense Ministry, on security cooperation between Spain and the Americas. In this section, too Howard Wiarda, now a professor of national security affairs at CHDS, shows why he is considered one of the most knowledgeable and influential voices of Latin America and in the field of comparative politics. In the book review section, I would like to highlight Salvador Raza's commentary on Admiral James G. Stavridis' *Partnership of the Americas: Western Hemisphere Strategy and U.S. Southern Command*, as well as an annotated bibliography on women in defense and security done by Daisy Ocampo and Whitney Hoft, two of the excellent student interns the Center has been able to attract recently.

A careful reading of the contributions offered on women in defense and security highlights future areas of possible investigation. For example, we need to look at gender issues in a variety of different contexts—both globally and regionally, and in the context of peacekeeping and security and defense institution building. More focus is required in terms of career paths for women: what has worked; what might be necessary in the future, and the evolving role of women in science, technology, education, and math—the hard-skill sets—in support of national security missions.

To paraphrase the Chinese philosopher, Lao Tzu, the journey of a thousand miles begins with just a few steps. We look forward to further progress along this important path, with your help and support and—specifically—your ideas.

**With warm regards,**

**Richard D. Downie, Ph.D.**  
*Director, CHDS*



# El espacio de las mujeres en las Fuerzas Armadas sudamericanas, su inserción profesional en el contexto regional y la cuestión de género

Mariel R. Lucero

## RESUMEN

El objetivo de esta investigación es responder a la pregunta: ¿Cuánto han avanzado los países sudamericanos en la aplicación de políticas de igualdad de oportunidades dentro de las Fuerzas Armadas? Para ello se abordó el estudio desde la perspectiva de equidad de género, revisando el estado de la cuestión a través del incremento de la incorporación de las mujeres dentro de las instituciones militares en la región. Sin embargo, un análisis histórico-cuantitativo resulta insuficiente para este enfoque. Para ello se complementó con uno cualitativo que permite analizar las políticas públicas específicas aplicadas en este ámbito para generar la igualdad de oportunidades y visualizar la situación de las mujeres dentro de las instituciones militares en Sudamérica. Finalmente, es necesario aclarar que el campo de estudio de los países sudamericanos escogidos excluye a Surinam, Guyana y Guyana Francesa por entender que la identificación cultural e histórica de los mismos con la región ha sido escasa o incluso hasta nula si la abordamos desde el ámbito específico de la defensa.

## *Introducción*

Con la llegada del nuevo milenio se produjo en Latinoamérica una renovación democrática manifiesta a través de la asunción de nuevos mandatarios que sostenían, en su mayoría, una posición crítica al modelo neoliberal y denotaban una orientación sesgada hacia lo social. En este contexto regional aparecería una camada de gobernantes de distintos signos políticos, que incorporarían, casi en forma simultánea, a mujeres al frente de las funciones ministeriales de Defensa en cinco países. En este mismo sentido, una tendencia que venía gestándose en los años ochenta se consolidaría el incremento en la incorporación femenina dentro de las Fuerzas Armadas, pero en esta etapa vendría acompañado de cambios cualitativos.

El objetivo de esta investigación es responder a la siguiente pregunta: ¿Cuánto han avanzado los países sudamericanos en la aplicación de políticas de igualdad de oportunidades dentro de las Fuerzas Armadas? Para ello se estudiaron primero las características y evolución de la incorporación de mujeres dentro de las instituciones militares en la región. Sin embargo, un análisis cuantitativo resulta insuficiente para abordar la cuestión de género que se focaliza en situaciones de marginación o discriminación existentes entre los sexos, en este caso dentro de las Fuerzas Armadas, por lo tanto se incorpora un análisis cualitativo que permite visualizar la situación de las mujeres militares en Sudamérica y analizar las políticas públicas aplicadas para alcanzar la equidad de género.

En este trabajo la metodología aplicada fue el relevamiento y análisis de fuentes secundarias en base a estadísticas, documentos oficiales, artículos en revistas especializadas y documentos de trabajo, desde donde se esbozaron algunas conclusiones. Sin embargo, es necesario señalar la dificultad existente para acceder a fuentes primarias debido a la escasez de circulación de publicaciones oficiales de algunos países y a la ausencia en la sistematización de datos, más aún si se estos deben construirse en base a las categorías femenino/masculino dentro de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica. Debe aclararse que el campo de estudio de los países sudamericanos escogidos no contempla a Surinam, Guyana y Guyana Francesa por entender que carecen de identificación histórica y cultural con la región.

## Desde la perspectiva de género

Antes de comenzar el desarrollo del estudio resulta fundamental dilucidar a qué nos referimos cuando se aborda un análisis desde una perspectiva de género. Vulgarmente se confunde el concepto de “género” y se lo utiliza como sinónimo de mujer, esto es erróneo. Este nuevo concepto que aparece en la década de los ochenta reemplazando a la categoría sexo (en un sentido biológico-positivista), se extiende más allá de la mujer, centrando el foco de atención en la interrelación de los sexos como un todo. El género corre el eje de atención hacia “la construcción social de la identidad sexual” según Batscheider (Locher, 1998:10) A partir de allí se aborda la relación de poder diferencial basado en el privilegio y dominación de uno respecto del otro, que nace en el ámbito privado de la sexualidad asumida por cada uno y que se traslada y reproduce en el ámbito público, en este caso, observando la marginación y subvalorización de la mujer como profesional – que también puede aplicarse a los homosexuales - dentro de la institución militar y sus efectos, en otras palabras, la discriminación existente “sólo por ser mujer”.<sup>1</sup> Como sostiene Ilene Rose Feinman las mujeres, como los hombres, deben ser asignadas por sus capacidades y perfiles profesionales, y no por el género al cual pertenezcan (Bobeia 2003).

Este enfoque permite estudiar las desigualdades de género en la distribución de recursos, responsabilidades y poder. Sin ahondar en más detalles, vale destacar finalmente, la flexibilidad del concepto que permite ser trasladado y adecuado a cualquier época y lugar, ya sea para analizar la interpretación de lo femenino y lo masculino en Burundi, en Eslovenia o en Francia como en Sudáfrica en el 1800 (Peterson, 2004: 39).

### El ingreso “masivo” de mujeres en las Fuerzas Armadas en Sudamérica

El estudio del ingreso de las mujeres en las Fuerzas Armadas, en particular en Sudamérica, remite a conocer primero el contexto en el cual se produjo esa incorporación. La masividad aludida analiza los antecedentes de la participación femenina en la historia bélica de la región que fueron minimizadas, principalmente en lo que se conocen como las guerras de la independencia durante el siglo XIX. Estamos hablando de un período de milicias, previo a la institucionalización de los ejércitos nacionales. Este es el caso de Juana Azurduy en el Alto Perú, cuyo desempeño le permitió alcanzar el nombramiento de Capitana; María Remedios del Valle, una mujer negra que recibió el grado de Sargenta Mayor de Caballería en el Río de la Plata; Catalina de Erauso, “la monja Alférez” en Chile; Magdalena “Macacha” Güemes de Tejada, en el Noroeste argentino; Manuela Saenz en la gran Colombia, compañera de batallas de Simón Bolívar, las “rabonas” en Perú y Bolivia y muchas más, siendo éstas sólo algunas de las historias “invisibilizadas” sobre la actuación de las mujeres en el frente de combate (Barrancos, 2007: 140-141; Dillon, 2008: 128-130, 178-187; Gamba, 2007: 172; Ministerio de Defensa de Chile, 2007; Sosa de Newton, 2008: 21-35).

Ellas representaban a las transgresoras, aquellas que osaban cuestionar o subvertir con su accionar el orden establecido – que intentaban en vano desterrarlas del ámbito público para limitarlas al ámbito privado. Como viene demostrando una nueva corriente de historiadoras latinoamericanas durante las últimas dos décadas, en la época de la colonia ya existía una participación femenina informal en el ámbito militar mayor que aquella que la historia oficial mostraba. Esta imagen ocultada se opone a aquella “más difundida”, que ubicaba a las mujeres de clase alta en labores de costura y bordado - por ejemplo las Patricias Mendocinas - y a las pertenecientes a los estratos más bajos acompañando a sus esposos, amantes, hijos o hermanos detrás de la línea de combate, en tareas auxiliares como enfermeras, cocineras o costureras de uniformes y tiendas de campaña (Barrancos, 2007: 56-88; Dillon, 2008; Sosa de Newton, 2008: 21-35).

---

<sup>1</sup> Al respecto es necesario destacar que existen diversas corrientes sobre análisis de género, para ello se sugiere ver Susana Gamba (2007).

La organización e institucionalización de los ejércitos nacionales a fines del siglo XIX, dentro de las etapas de consolidación de los Estados latinoamericanos, excluirían definitivamente la presencia femenina. Recién en el siglo siguiente sería contemplado su ingreso a la esfera militar aunque con restricciones, quedando recluida al cuerpo profesional o asimilado.<sup>2</sup> Esta situación representaba una desventaja para las mujeres, ya que los escalafones más altos se encontraban en el cuerpo comando o de línea<sup>3</sup>, al cual sólo podían acceder los hombres (Lucero y Córdova, 2008: 5). En otras palabras, el acceso a los puestos de mando y toma de decisiones les estaba vedado. Esta característica redobló la discriminación trasladándola también al plano económico, ya que a menor jerarquía en el cargo ocupado menor remuneración (Villalobos, 2007: 12).

La historia militar sudamericana las aceptó permitiendo su acceso recién a partir de 1974 con la creación de la “Escuela de Servicio Auxiliar Femenino del Ejército” y el “Servicio Femenino Militar” en Chile – si bien existen antecedentes que nos remontan a los primeros intentos en 1937 en el mismo país. Desde entonces este proceso tuvo continuidad en las instituciones castrenses regionales, manteniendo un mismo patrón: el ingreso en puestos de servicios (Ministerio de Defensa de Chile; 2007; Sosa de Newton, 2008: 36-37; Donadio y Mazzotta, 2009: 50-52).

Mientras tanto, la experiencia de consolidación democrática regional compartida durante la década de los ochenta, fue acompañada por un creciente interés en el control de la sociedad civil sobre las Fuerzas Armadas (Diamint, 1999: 42; Bobeá, 2008: 65; Mathias, 2008: 15-2). Estas experiencias se complementaron con una fuerte promoción de los derechos humanos a nivel internacional, reflejado en la ratificación de tratados y convenios, impulsados desde distintas organizaciones locales y mundiales<sup>4</sup>. Todos estos procesos coincidieron durante la década de los noventa con la transformación de los países latinoamericanos desde dos planos diferentes: el político-social, con la reforma del Estado, y el económico, a través de la aplicación de políticas de corte neoliberal.

Estas innovaciones se cristalizarían en el ámbito militar, con la transición de las Fuerzas Armadas tradicionales a posmodernas<sup>5</sup>, según la interpretación de Charles Moskos, en el marco de un sistema internacional alterado por la finalización de la Guerra Fría (Moskos, Williams, Segal: 2000; Bobeá, 2008: 65). En este contexto también convergió la promoción de los derechos de las mujeres - a través de la ratificación de tratados y convenios contraídos por los gobiernos latinoamericanos; la difusión de éstos en foros y congresos regionales e internacionales; la creación de programas, planes de acción y comités específicos que incorporarían la perspectiva de género en las políticas públicas<sup>6</sup> - resultando de este proceso el progresivo incremento del personal femenino dentro de las instituciones castrenses.

A comienzos del segundo milenio, una sociedad sudamericana tradicionalmente machista, reflejó estas transformaciones a través del ascenso de mujeres a posiciones de poder político, llegando a ocupar el 39% y 32% de los cargos ministeriales en Ecuador y Chile respectivamente (Luna, Roza y Vega, 2008: 8). Incluso en un reducto históricamente masculino como es el ámbito de la Defensa, accedieron siete mujeres a este cargo distribuidos entre cinco países: Argentina, Colombia, Chile,

---

<sup>2</sup> Se entiende a aquel personal militar que con una profesión adquirida en el ámbito civil se incorpora a las Fuerzas Armadas o bien que adquiere dicha profesión dentro de la institución militar para brindar servicios de apoyo.

<sup>3</sup> Se entiende a aquel personal militar formado para cumplir tareas específicas relacionadas con el combate y que tienen capacidad de mando.

<sup>4</sup> Algunas de las más significativas son: Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José de Costa Rica, 1969); Convención de Naciones Unidas para Prevenir y Sancionar la Tortura (1984); Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985); Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993).

<sup>5</sup> Se entiende por fuerzas armadas posmodernas al concepto elaborado por C. Moskos “(...) un ejército de pautas flexibles, reclutamiento voluntario (en algunos casos multinacional), formador de recursos humanos profesionales, con roles más diversos y de mayor inclusión social (...)” (Moskos, Williams, Segal: 2000).

<sup>6</sup> Entre las más relevantes se encuentran: 1ª Conferencia Mundial sobre la Mujer (México, 1975) 2ª Conferencia Mundial sobre la Mujer (Copenhague, 1980); 3ª Conferencia Mundial sobre la Mujer (Nairobi, 1985); 4ª Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) y su Plataforma de Acción, Beijing + 5 (Asamblea General Especial de la ONU); Plan de Acción Regional sobre Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe (La Habana, 1977); Preparación para la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer y reuniones regionales (Mar del Plata, 1994; Santiago de Chile, 1997; Lima, 2000), Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará, 1994).

Ecuador y Uruguay.<sup>7</sup> Este fenómeno de emponderamiento se extendió también al acceso de las presidencias nacionales, como fue el caso de Michelle Bachelet (2006- 2010) en Chile y Cristina Fernández de Kirchner (2007-...), convirtiéndose esta última en Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Argentinas, en conformidad con la Constitución Nacional argentina.

En síntesis, es necesario destacar que este proceso de incorporación fue heterogéneo en la región. En la mayoría de los países de la región, entre las causas domésticas se planteó una necesidad de incrementar el número de efectivos dentro del cuerpo armado debido principalmente al descenso en la cantidad del personal masculino. En otras palabras, el ingreso femenino se encontró asociado principalmente con la incorporación de “mano de obra”, como sucedió en los países desarrollados, principalmente después de la Segunda Guerra Mundial (Bobeá, 2008: 64, Hombrados, Olmeda y del Val, 2007: 20; Tellería Escobar, 2008: 21).

### ¿Feminización de las Fuerzas Armadas sudamericanas?

El ingreso de las mujeres en las Fuerzas Armadas es sólo un aspecto a considerar en el análisis, ya que limita el trabajo a la simple obtención de datos cuantificables atendiendo al aspecto formal de la incorporación, sin llegar a profundizar sobre la “calidad” de la misma desde la perspectiva de género. Sin embargo, este primer paso de cuantificación permite obtener una primer impresión sobre el tema: la “visibilidad de la mujeres” dentro de los ejércitos. En este sentido resulta interesante observar comparativamente algunas peculiaridades que se produjeron entre los países de Sudamérica. Para ello se seleccionaron los datos presentados en los cuadros estadísticos elaborados en base a los Atlas de la Seguridad y Defensa de RESDAL<sup>8</sup> (Donadio: 2005, 2007).

El proceso de incorporación femenina iniciado en la década del setenta, presentó asimetrías relacionadas con el acceso a las distintas Armas (terrestre, naval o aérea), escalafones y especialidades. Esta situación se revertiría paulatinamente desde mediados de los noventa, aunque manteniendo hasta el presente la imposibilidad de las mujeres de asumir funciones en las especialidades de combate directo, con las excepciones de Colombia, Paraguay y Uruguay, haciéndolo estos dos últimos con cuotas o cupos. Al respecto, algunos países en compensación permiten que puedan acceder en Armas de apoyo al combate como son los casos de Chile y Argentina, y en otros, a través de un proceso diferenciado, que accediendo a cuerpos especiales femeninos, como es el caso de Brasil. Por otro lado, en algunos países existen restricciones en el ingreso a Armas como es el caso de la Fuerza Naval en Bolivia.<sup>9</sup> (Mathias, 2008: 30; Villalobos, 2007: 16, Giannini, 2009: 188, Donadio, 2009).

En este sentido, el acceso femenino denegado en alguna de las especialidades relacionadas con los roles de combate directo (infantería, caballería, artillería, submarinistas, fuerzas especiales, etc.) presentan su correspondencia con tendencias mundiales que provocan debates en el plano académico.<sup>10</sup> En el caso de España y Canadá – que se encuentran entre los países con porcentajes más elevados, 13% y 15% respectivamente en la participación femenina dentro de sus ejércitos - estas restricciones son inexistentes. Sin embargo, persisten en países de larga data en su incorporación como son Estados Unidos y el Reino Unido (Tellería Escobar, 2008: 7; Villalobos, 2007: 8-12), donde la argumentación elaborada por los gobiernos refuerza la dicotomía entre el rol tradicional masculino, asociado a la violencia, la fuerza y lo público, y el de la mujer, orientado hacia lo pacífico y privado. En este sentido arguyen la permanente exposición de sus países a conflictos de alta intensidad y apelan al rol protector que el Estado “debe ejercer” frente a la “vulnerable” figura femenina, despojándola con esta calificación de toda capacidad profesional, autonomía, derecho y voz.

---

<sup>7</sup> En el cargo de Ministra de Defensa en Argentina, Nilda Garré (2005-...); en Colombia, Martha Lucía Ramírez de Rincón (2002-2003); en Chile, Michelle Bachelet (2002-2004) y Vivianne Blanlot (2006-2007); en Ecuador, Guadalupe Larriva (enero 2007) y Lorena Escudero (enero 2007-agosto 2007) y en Uruguay, Azucena Berrutti (2005-2008)

<sup>8</sup> Ver anexo I.

<sup>9</sup> Ver anexo I.

<sup>10</sup> Al respecto ver Angustias Hombrados, José A. Olmedo y Consuelo del Val (2007); Lilian Bobeá (2008); Loreta Tellería Escobar, (2008).

A modo introductorio, ya que no es objeto de este trabajo profundizar en este debate, se encuentran distintas posturas sobre el tema. Una de las discusiones se desarrolla entre aquellos que sostienen que la presencia de las mujeres en el frente de combate distraen las tareas de los uniformados ya que “despiertan” el rol protector que desempeñan frente a ellas. Sin embargo, existen estudios que se oponen a estos mitos y sostienen que provocan el efecto contrario, la presencia femenina alienta el desempeño de los combatientes. Incluso existen aquellos que hablan de un quiebre en la cohesión de las instituciones militares, reblandecimiento de las Fuerzas o feminización de las mismas. Del mismo modo, esta postura es rebatida por investigaciones académicas realizadas sobre estos aspectos. Al respecto, María Celina D’Araujo sostiene que los principios tradicionales de las Fuerzas Armadas y que forman su *ethos* son básicamente la disciplina y la jerarquía asociados a la defensa de la sociedad, Esto implica que la institución militar deberá adaptarse a los cambios del nuevo contexto y de los nuevos perfiles humanos que la integran, manteniendo su *ethos*, para formar “soldados profesionales” que puedan actuar sobre esa realidad (Wilcox, 2007: 310-312, D’ Araujo, 2003: 71-77).

Dentro de esta discusión, y asociado a la participación de las mujeres dentro de las Fuerzas Armadas, ubicamos a la politóloga Kennedy Pipe que replantea las nociones tradicionales del Ejército y el rol de las mujeres en la esfera castrense calificando de irrelevante el debate frente a las actuales características persistentes en las llamadas “nuevas guerras”, donde debido a la tecnologización de las mismas, o a los conceptos asociados de intervención humanitaria, mantenimiento de paz, etc. se modifica en su esencia al accionar militar (Hombrados, Olmeda y Del Val, 2007: 5) Incluso dentro del feminismo existen corrientes enfrentadas como el feminismo antimilitarista que se opone rotundamente a la participación de las mujeres dentro de las instituciones militares, entendiendo que representan el predominio del paradigma androcéntrico y el sometimiento de las mujeres a dicha cultura, enfrentadas al feminismo legalista que bregan por la equidad de las mujeres dentro de la institución castrense, sosteniendo el legítimo derecho de las mujeres a la propia defensa, o “derecho al combate” como sostienen Judith Stiehm y Sara Ruddick entre otras, desde diferentes abordajes (Stiehm, 1980: 51-59; Wilcox, 1992: 311).

En todos los países analizados, la incorporación de las mujeres en las Fuerzas Armadas comenzó bajo gestiones masculinas. Sin embargo, la presencia femenina al frente de algunos Ministerios de Defensa en la región como en Argentina, Colombia, Chile, Ecuador y Uruguay, incrementó su participación y facilitó el despliegue de políticas de equidad en el acceso a algunos escalafones y especialidades que aún les estaban vedados. Este es el caso del Servicio Militar Voluntario Femenino en Chile, que cobró un nuevo impulso bajo el Ministerio de Defensa a cargo de Bachelet. Si bien la incorporación femenina se había reabierto en el año 2001, bajo el lema “1000 conscriptas para servir a Chile” produjo la triplicación del contingente femenino - de 300 en el año 2004, a 1000 en el año 2005. Esta política se inscribió en la concepción del gobierno chileno que consideraba que el aumento de la voluntariedad femenina en la milicia mejoraba su rendimiento (Villalobos, 2007: 15-16). Bajo la gestión de la Ministra Ramírez de Rincón, de Colombia, se observa la implementación de políticas de género, asociadas al acceso de las mujeres a algunos escalafones y disciplinas antes impedidos. Lo mismo sucede en Argentina y Uruguay asociado a la implementación de políticas de género dentro de las instituciones militares. (Lucero y Córdova, 2008: 10-11).

Los cortos tiempos de las funcionarias en sus cargos ministeriales - característico de los gobiernos de la región aplicado a cualquier sexo<sup>11</sup> – impide extraer conclusiones significativas de sus gestiones, donde el periodo de permanencia de la mayoría de las funcionarias alcanza un promedio cercano al año (con la excepción de Nilda Garré en Argentina que continúa en su cargo).

La presencia de mujeres al frente de los ministerios de Defensa en Sudamérica demostró que se

---

<sup>11</sup> Al respecto se observa que el promedio de permanencia en el cargo de Ministro de Defensa en Argentina es de 1 año y 4 meses (superado por Nilda Garré); en Colombia de 1 año y 9 meses; en Chile de 1 año y 7 meses (superado por Michelle Bachelet); en Ecuador de 9 meses; y en Uruguay de 2 años y 2 meses (superado por Azucena Berrutti) (Donadio, 2007).

encuentra altamente asociada al cambio de paradigma y la inclusión de tópicos claves relacionados con la incorporación de derechos humanos dentro de la formación castrense, la búsqueda de cambios relacionados con un mayor control civil en el ámbito militar, la construcción de medidas de confianza mutua hacia los países vecinos, las reestructuraciones dentro de las instituciones de las Fuerzas Armadas y de los ministerios, y la transparencia en las gestiones de las mismas. (Lucero y Córdova, 2008: 8-9). Uno de estos resultados se manifestó en las redefiniciones de los conceptos de Defensa y Seguridad afrontadas en cada uno de estos países.

Para ello pueden tomarse como ejemplo el desempeño de la ministra uruguaya Azucena Berrutti que desarrolló un proyecto denominado “Debate Nacional sobre Defensa” de 2005, con la participación directa de la ciudadanía a través de la página web del Ministerio de Defensa ([www.mdn.gub.uy/pages/debmest1.asp](http://www.mdn.gub.uy/pages/debmest1.asp)) en la construcción de una nueva definición de Defensa y Seguridad para el Libro Blanco y que generara una Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas y una Ley de Inteligencia. Esta modalidad participativa sería replicada en los casos de Michelle Bachelet y Nilda Garré. En el caso de Chile la elaboración del Libro de Defensa Nacional presentado en el 2010 lo aplicó, pero en su anterior mandato como ministra se publicó el Libro Blanco del 2002 sin esta modalidad. Por otra parte, Martha Lucía Ramírez de Rincón promovió el cuaderno de “Política de Defensa y Seguridad Democrática” en junio de 2003.

Otro importante nivel de discusión sobre distintos aspectos en la organización de las Fuerzas Armadas y el control civil se produjo con Lorena Escudero Durán, en Ecuador – segunda civil en ocupar el cargo de Ministro de Defensa luego de Guadalupe Larriva, su antecesora<sup>12</sup> – y con Nilda Garré, en Argentina, referidos a la reforma en la educación impartida en las instituciones militares incorporando temáticas asociadas a la reforma de la justicia militar, la incorporación de cuestiones de género y de derechos humanos, siendo este aspecto abordados por las distintas mandatarias, entre otros aspectos (Lucero y Córdova, 2008: 5-7).

### **Las mujeres sudamericanas en operaciones de paz**

En otro plano, el incremento de la participación femenina dentro de las Fuerzas Armadas presentaba ahora un nuevo espacio asociado a las misiones de paz, promovido desde Naciones Unidas a través de las Resoluciones 1325 y 1327 del Consejo de Seguridad en el año 2000. Según la académica Suzeley K. Mathias, este impulso se debió a tres factores centrales: en primer lugar, el aumento de las intervenciones de la ONU en el mundo; en segundo lugar, la participación de la ONU, ya no sólo con carácter de mediador de conflictos - Peacekeeping Operations - sino como reconstructor de países - Peace-building Operations. Finalmente, el tercer aspecto se refiere a la evolución del rol de la mujer en la sociedad mundial, acompañada de declaraciones de derechos y tratados, y la promoción desde ONG's y redes que acompañan este desarrollo (Mathias, 2008: 26).

Al respecto, se puede resumir la situación latinoamericana diciendo que Uruguay es el país que presenta una participación más numerosa de mujeres en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH), ocupando el cuerpo femenino en este contingente el 46,34%, casi la mitad del contingente. Inversamente Brasil, que lleva el mayor contingente masculino – seguido por Uruguay - sólo alcanza el 3,66%, siendo el contingente de mujeres menos numeroso.<sup>13</sup>

De hecho, Uruguay es el país que mayor presencia femenina envía a las operaciones de mantenimiento de paz respecto del resto de la región, siguiéndolo Argentina, y luego Bolivia. Por otro lado, Chile tiene un bajo índice de participación histórica en el envío de contingentes de cascos azules en general, y de mujeres en particular. Este caso resulta interesante en comparación con países

---

<sup>12</sup> Fallecida en un acto oficial en la base de Manta a pocos días de asumir como Ministra en enero de 2007.

<sup>13</sup> Ver anexo II.

con procesos de ingreso tardío, ya que contrariamente uno de los países con mayor experiencia militar femenina son los de tasa más bajas de inclusión dentro de sus contingentes. Esto se asocia a la idiosincrasia propia de cada Arma y la forma en que cada una promueva la participación femenina en cada país. Por otro lado, en los últimos años se ha revertido la presencia de mujeres de diversos países ya que hace dos años atrás Ecuador, Colombia y Venezuela eran los únicos países que no participan con uniformadas, sumándose ahora Paraguay y Perú, con lo cual la representatividad femenina sudamericana queda reducida a la mitad<sup>14</sup> (Lucero, 2009: ) En todos los casos vale destacar que la presencia femenina cumple funciones pertinentes al cuerpo profesional.

En síntesis, el análisis restringido a la cantidad de mujeres participantes en cada una de las FFAA y en las misiones de paz resulta poco significativo para extraer conclusiones referidas a cuestiones de género. Ello se debe, por un lado, al bajo porcentaje femenino enrolado dentro de las milicias regionales que reflejan tendencias existentes a nivel internacional; por otro lado, a su reciente incorporación dentro de la institución, obstaculizando la obtención de resultados relevantes debido a la lentitud en los procesos de ascenso – en concordancia con las normativas vigentes para ambos sexos – y de análisis donde puedan verse afectados otros aspectos referidos a su vida privada/familiar y que obstaculicen su crecimiento profesional. Finalmente, esto también impide observar los obstáculos existentes en las tareas profesionales propias de la esfera militar. En consecuencia, más allá del estudio del aspecto cuantitativo de la incorporación, se abordarán aspectos cualitativos como son la implementación de políticas de equidad de género dentro del ámbito militar.

### **Políticas de equidad de género dentro de las fuerzas armadas sudamericanas**

A modo de introducción, puede observarse de manera generalizada que la internalización de cuestiones de género dentro de las Fuerzas Armadas en Sudamérica han aparecido durante el comienzo del nuevo milenio. Como sostiene la especialista en defensa, Loreta Tellería Escobar, “la equidad de género aún no es un tema de agenda en las políticas públicas de los Ministerios de Defensa” en la mayoría de los países estudiados. Puede exceptuarse de este listado Chile, debido principalmente a la continuidad dada a sus políticas, más allá de los cambios de gobierno y ministros, como también pueden incluirse Argentina y Uruguay (Lucero y Córdova, 2008: 8; Villalobos, 2007: 19).

En el caso chileno, las políticas de equidad de género se encaminaron en el marco de un Plan de Igualdad de Oportunidades 2000-2010, que se desprendió del trabajo del Consejo de Ministros para la Igualdad de Oportunidades – creado en el año 2000 a instancias del Presidente Ricardo Lagos (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2005: 8). Bajo la gestión ministerial de Bachelet también se elaboró el Libro de Defensa Nacional en el 2002, que incluyó redefiniciones en las concepciones de Defensa y Seguridad y contribuyó con la construcción de medidas de confianza mutua en la región y transparencia de la gestión. También se observaron avances referidos a las cuestiones de género en la Separata del Libro de Defensa Nacional 2005, que manifiesta los cambios que se generaron en las diversas gestiones y los que se proyectan implementar, con la incorporación y acceso equitativo de las mujeres a los escalafones más altos y a las diferentes especialidades en las distintas armas, siendo la más tardía en sus reformas la Fuerza Naval. Sin embargo, se amplió en el 2009 con el ingreso de las mujeres a la Escuela de Grumetes y su participación en nuevos escalafones y especialidades (Ministerio de Defensa Nacional de Chile: 2005).

Resulta novedoso en la región el trabajo chileno de incorporación de la equidad de género a partir de la creación de un “Comité de Integración de Mujeres a las Fuerzas Armadas” en el año 2005, e incorporando en el año 2007 los ámbitos de “Orden y Seguridad”. Éste se compone de delegados que realizan el seguimiento de las medidas políticas de equidad de género en cada una de las Armas y en Carabineros. Mientras tanto, el gobierno de la presidente Bachelet creó el cargo de “Asesor

---

<sup>14</sup> Ver anexo II.

ministerial para la equidad de género” en cada uno de los ministerios existentes (Villalobos, 2007: 7-8).

Tanto la página web del Ministerio de Defensa de Chile [www.defensa.cl/Mujeres\\_FFAA](http://www.defensa.cl/Mujeres_FFAA), como la de Argentina [www.mindef.gov.ar](http://www.mindef.gov.ar), contienen dentro del menú de opciones el Observatorio de la Mujer en las FFAA, inexistente en las páginas de otros países de la región. Estos observatorios pretenden difundir la situación de la mujer dentro del ámbito militar y los resultados de la implementación de políticas de género dentro de la institución. En el marco del Observatorio de la Mujer en Argentina, se promovió una encuesta voluntaria y anónima entre 700 oficiales – cuyos resultados aparecen publicados en la página web - sobre distintos aspectos como discriminación, adaptación de las normativas a la cuestión de género, capacitación, aptitud, acoso sexual, entre otras (Ministerio de Defensa de Argentina: 2006). Uno de los resultados, fue la existencia de una baja tasa de retención de las mujeres dentro de las instituciones militares que se corresponden, de acuerdo al análisis realizado por Sabina Frederic, con una falta de normativas institucionales que reviertan esta situación. Como resultado de estas encuestas, en Argentina comenzaron a implementarse medidas destinadas a solventar estas deficiencias.

A través de la Resolución Ministerial 849/06 en Argentina se instó a las instituciones militares a adecuar las condiciones de ingreso y permanencia de las mujeres embarazadas en concordancia con la legislación nacional sobre maternidad y lactancia, incorporando un genuino enfoque de género extendiendo las licencias por paternidad e incluso ampliando la licencia por maternidad en los casos de guarda con fines de adopción (Ministerio de Defensa de Argentina: 2006). Lo mismo sucedió en Perú a través de Ley 28.308 de 2004 referida al descanso pre y post natal del personal femenino. Este aspecto se extiende a temáticas como horarios de servicio, guardias, embarques, uniformes y la incorporación de jardines maternales en las guarniciones militares. Sin embargo, si bien esta situación es contemplada con diversos matices, genera fuertes debates en las instituciones militares de Brasil donde las restricciones para la participación de las mujeres son las más fuerte de la región (D’ Araujo, 2003:74-76).

Por Decreto 1647/06 también se modificó en Argentina la reglamentación sobre el servicio militar voluntario, que impedía el ingreso a aquellos individuos que tuvieran personas a cargo, siendo las más afectadas las mujeres. También la eliminación de la prohibición de contraer matrimonio entre personal militar de diferentes jerarquías (oficiales y suboficiales), así como entre el personal militar y el de las fuerzas de seguridad. Al respecto también existe legislación específica dentro el Ejército en Uruguay. En este sentido resulta particularmente novedoso el Decreto del 2009 que establece en este país que la elección sexual de los postulantes no será causal de ineptitud, en otras palabras, se contempla la homosexualidad dentro de las Fuerzas Armadas, un debate fuertemente resistido por las instituciones militares a nivel internacional conforme a los estereotipos sociales que relacionan la sexualidad con la profesionalidad.

También debe contemplarse dentro de la equidad de género cambios relativos a la infraestructura (habitaciones y baños para mujeres, adaptación de navíos y submarinos con tales fines) y la sanidad (incorporación de ginecólogos y obstetras). En otro plano, pueden mencionarse como políticas complementarias a este cambio de paradigma la promoción del debate y las reformas en la educación militar – se implementan desde agosto de 1997 en Argentina – que buscan orientarse hacia la formación del “ciudadano militar”, incluyendo en esto el respeto por los derechos humanos y la equidad de género. En este sentido actúan países como Chile, Perú, Ecuador y Uruguay, orientando esta capacitación con charlas informativas y talleres o bien dentro de la modificación de la formación militar en los planes de carrera. En concordancia con esta perspectiva se creó dentro del ámbito del Ministerio de Defensa, bajo el Decreto 1648/06, la Dirección Nacional de Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario (Keeve, 2007:11).

Incluso con referencia al Derecho, se modificó el Código de Justicia Militar en Argentina,



derogando definitivamente la pena de muerte del único ordenamiento jurídico que aún la sostenía. Sin embargo, en la mayoría de los países de la región se mantienen los códigos de justicia militar. Esta situación donde la Justicia Militar depende del Poder Ejecutivo quiebra la autonomía necesaria que debe tener ésta para actuar independientemente, poniendo en duda los dictámenes y la imparcialidad sin poder garantizar un “juicio justo” (Castro y Bermeo Lara, 2007: 5-6, Lucero, 2008: 17). En el caso de las mujeres militares resulta doblemente discriminatorio cuando atañe a temas relativos al acoso sexual.

En referencia al acoso sexual, en Chile se encuentra contemplado dentro de las leyes nacionales e incorporado a la normativa institucional a través del Régimen Disciplinario (Ley 20.005), después de más de diez años de tramitación parlamentaria – al igual que lo sucedido en Uruguay (Puyeski, 2003). En el primer caso, se modificaron diversas disposiciones del Código de Trabajo aunque sin modificar los códigos de disciplina militar (Toledo, 2006: 208). Según Villalobos, en Chile se encuentra en vigencia una normativa interna militar que permite acceder a procedimientos de denuncia y sanción por parte de las uniformadas manteniendo un programa de confidencialidad para las víctimas (Villalobos, 2007: 13- 15;). El mismo sistema de anonimato rige para Uruguay pero exclusivamente para la Fuerza Aérea través de un “teléfono rojo” correspondiente con una asistente social que recepciona las denuncias. En este país la legislación nacional es la que compete sin que existan disposiciones específicas dentro del ámbito militar para el acoso y violación sexual (Giannini, 2009: 194).

Al respecto, Perú presenta leyes que contemplan el acoso sexual dentro de las Fuerzas Armadas a través de la Ley 27.628 de 2003 referida a la prevención y el hostigamiento sexual (Defensa Informa, 2007) y de la modificación del Reglamento Disciplinario militar del 2007 que la contempla como falta gravísima. Lo mismo sucede en Argentina que incorporó, la figura de acoso sexual dentro del Reglamento Disciplinario como falta grave y gravísima (según la situación jerárquica del victimario), que en el caso que sea gravísima, se considera la destitución de la Fuerza (*Página/12*, 2008). También se contempla en las legislaciones del Código de Justicia Militar en Brasil, por lo tanto el fuero de competencia es el militar.

Si bien existe legislación sobre acoso u hostigamiento sexual y violación sexual, el problema radica en su legislación y aplicación efectiva, como en la mayoría de las situaciones. Éstas varían desde la competencia del fuero que se expide sobre el hecho – nacional o militar –, la legislación existente, y las sanciones, desde multas hasta la muerte. Sobre este tópico también debe contemplarse la formación establecida dentro de la propia institución militar y los patrones de conducta establecidos para sus miembros, que tienden a impedir cualquier tipo de demostración de debilidad y que apunta al respeto por las jerarquías, la incuestionabilidad de las órdenes impartidas por sus superiores, y la preeminencia de la corporación militar sobre el individuo.

## **Conclusiones**

En respuesta a la pregunta ¿cuánto han avanzado los países sudamericanos en la aplicación de políticas de igualdad de oportunidades dentro de las fuerzas armadas? Se puede argumentar que la pregunta obliga a responder positivamente interpretando con ello un gran avance en el tema. En la actualidad todos los países sudamericanos contemplan el ingreso de la mujer en mayor o en menor medida, por lo cual existe el avance se refiere a la visualización de las mujeres, a la instalación de las miradas sobre la presencia femenina dentro de las fuerzas armadas. En este sentido, se puede sostener que tanto Argentina como Chile se encuentran entre los países que lideran las políticas de equidad de género en este ámbito dentro de la región.

En síntesis, la aplicación de políticas de equidad de género se elaboraron tendientes a superar situaciones de discriminación y marginación femenina para permitir el desempeño profesional de las mujeres dentro de las Fuerzas Armadas. De esta manera, se tomaron medidas que afectaron

tanto a ámbitos asociados a la vida privada/familiar que entorpecían su desempeño profesional (casamiento, maternidad, lactancia) como en otros relativos específicamente a su campo de trabajo (infraestructura, acceso a escalafones, Armas y especialidades). Sin embargo, este avance ha sido altamente heterogéneo en Sudamérica. Es por ello que aquellos países más avanzados en la aplicación de políticas de género dentro de las instituciones militares deben colaborar con la promoción de estos avances con otros países de la región.

En las situaciones donde la presencia de las mujeres estuvo al frente de los ministerios, éstas actuaron como un factor catalizador de los cambios de paradigma que se reflejaron en la modificación del funcionamiento y organización internos de los ministerios y las Fuerzas Armadas, en la transparencia de las gestiones, en la profundización de mecanismos de control civil sobre la esfera militar, e incluso en la incorporación de una perspectiva centrada en torno a los derechos humanos y cuestiones de género.

Es en este contexto particular desde donde las mujeres a través de su presencia al frente de los Ministerios, dentro de las propias Fuerzas Armadas, contenidas por ONG's y conectadas a través de redes, buscan hacer conocer sus situaciones particulares. En algunos casos, con éxitos por las modificaciones alcanzadas, en otros casos, en la búsqueda de alcanzar la internalización de políticas de equidad de género dentro de las instituciones militares para poder desarrollar a plena su capacidad profesional.

## Bibliografía

Barrancos, Dora (2007), *Mujeres en la sociedad argentina. Una historia de cinco siglos*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana.

Boba, Lilian (2008), "Mujeres en uniforme: la feminización de las fuerzas armadas. Un estudio del caso dominicano", *Nueva Sociedad*, Caracas, n° 213, enero/febrero, pp. 64-79.

CELS (2006), "Reformas de la normativa que rige el funcionamiento de las Fuerzas Armadas" en *Derechos Humanos y control civil sobre las Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: CELS, Colección Experiencias, n° 2.

D'Araujo, Maria Celina (2003), "Pós-modernidade, sexo e gênero nas Forças Armadas", *Security and Defense Studies Review*, vol.3, n°1, Spring, pp.7-108.

Dillon, Susana (2008), *Mujeres Reveladas*. Buenos Aires: Ed. Vergara.

Diamint, Rut, ed. (1999), *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, Colección Nuevohacer.

Gamba, Susana Beatriz, coord. (2007), *Diccionario de estudios de género y feminismos*. Buenos Aires: Ed. Biblos.

Garré, Nilda (2008), "Argentina: políticas de género en el área de la Defensa", *Página/12*, Suplemento Las 12, 24/04/2008, p. 2.

Hombrados, Angustias; Olmeda, José A.; y Del Val, Consuelo (2007) "La incorporación de las mujeres a las Fuerzas Armadas: el caso español y su percepción pública en perspectiva comparada", Instituto de la Mujer (Madrid), DT, N° 7.

Keeve, Carolina (2007), "Profunda reforma militar", *Le Monde Diplomatique. El dipló*, Año IX, N° 99, Setiembre, pp.10-11.

Locher, Birgit (1998), "Las relaciones desde la perspectiva de los sexos", *Nueva Sociedad*, n° 158, (Noviembre-Diciembre); pp. 40-65.

Lucero, Mariel R. (2008), "La mujer en las Fuerzas Armadas. Perspectiva comparada en América del Sur", Ponencia presentada en el Foro Interamericano de Mujeres contra la Corrupción, 29, 30 de setiembre y 1° de octubre. Facultad de Derecho. Universidad de Buenos Aires. Argentina.

Lucero, Mariel R. y Córdova, Mariana (2008), "La perspectiva de género en las relaciones internacionales. El estudio de caso de países con ministerios de defensa a cargo de mujeres", ponencia presentada en la IX Jornada de Historia de las Mujeres y IV Congreso Iberoamericano de Estudios de Género, del 30 de julio al 1° de agosto, Rosario, Argentina.

Luna, Elba; Roza, Vivian y Vega, Gabriela (2008), "El camino hacia el poder: ministras latinoamericanas. 1950-2007", Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Programa de Apoyo al Liderazgo y Representación de la Mujer (PROLID).

Moskos, Charles, Williams, John Allen y Segal, David R. (2000), *The Postmodern Military: Armed Forces After The Cold War*. New York: Oxford University Press.

Peterson, V. Spike (2004), "Feminist theories within, invisible to, and beyond IR", *The Brown Journal of World Affairs*, Vol. X, Issue 2, (Winter/Spring), pp. 35-46.

Stiehm, Judith (1980), "Women and the Combat Exemption", *Parameters*, 10, pp. 51-59.

Sosa de Newton, Lily (2008), "Las mujeres en los ejércitos argentinos" en Dora Barrancos (et al), *Las mujeres y sus luchas en la historia argentina*, Buenos Aires: Ministerio de Defensa, pp. 21-43.

Wilcox, Clyde (1992), "Race, Gender and Support for Women in the Military", social Science Quarterly, vol.73, n°2, June, pp.310-323.

## Bibliografía electrónica

Andina. Agencia de noticias peruanas (en línea disponible en <http://www.andina.pe/Espanol/>; Internet; accesado el 05/08/08).

Bobeá, Lilian (2003), "Entre el escudo de Minerva y el manto de Penélope: la feminización del servicio militar y en el Caribe, una práctica dicotomizada". URL (consulted April 2007): <http://www.resdal.org/producciones-miembros/redes-03-bobeá.pdf>

Castro, Gustavo Fabián y Bermeo Lara, Dolores (2007), "Justicia militar, códigos disciplinarios y reglamentos generales internos", (en línea, disponible en <http://www.resdal.org>; Internet, accesado el 17/06/2008).

Donadio, Marcela, ed. (2005), "*Atlas comparativo de la seguridad y la defensa en América Latina*" (en línea, disponible en <http://www.resdal.org>; Internet; accesado el 05/06/2007).

Donadio, Marcela, coord. (2007), *Atlas comparativo de la defensa en América Latina. Edición 2007*. (en línea, disponible en <http://www.resdal.org>; Internet; accesado el 05/06/2007).

Donadio, Marcela, y Mazzotta, Cecilia coord. (2009), *La mujer en las instituciones armadas y policiales. Resolución 1325 y operaciones de paz en América Latina*. (en línea, disponible en <http://www.resdal.org>; Internet; accesado el 13/03/2010).

Mathias, Suzeley Kalil (2008), "Gênero, defesa e paz no Cone Sul"; (en línea, disponible en <http://www.resdal.org>; Internet, accesado el 03/04/2008).

Ministerio de Defensa de Argentina (2006) (en línea, disponible en <http://www.mindef.gov.ar>; Internet, accesado el 18/05/2007).

Ministerio de Defensa Nacional de Chile (2005) "Separata del Libro de Defensa Nacional de Chile" (en línea disponible en <http://www.defensa.cl>; Internet, accesado el 18/05/2007).

Página 12 (en línea disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-109167-2008-08-06.html>; Internet; accesado el 07/08/08).

Puyeski, Fanny (en línea disponible en <http://www.cotidianomujer.org.uy/1999/9volando.htm>; Internet; accesado el 07/08/07)

Tellería Escobar, Loreta (2008), "Mujer, Fuerzas Armadas y misiones de paz. Región Andina" (en línea, disponible en <http://www.resdal.org>; Internet; accesado el 03/04/2008).

Toledo, Patsilí (2006) "Ley N° 20.005 sobre acoso sexual en Chile" en *Anuario de Derechos Humanos 2006* (en línea, disponible en <http://www.anuariodch.uchile.cl>; Internet; accesado el 13/04/2008).

Villalobos, Pamela (2007), "Participación de las mujeres en las Fuerzas Armadas y de Orden", (en línea, disponible en <http://www.chile21.cl/chile21/archivos/descargas/villalobos.pdf>; Internet; accesado el 13/12/2007).

## Anexo I

### Incorporación Femenina en las Fuerzas Armadas Sudamericanas

País	Año de incorporación			¿Pueden acceder a todas las especialidades?	¿Pueden alcanzar el grado más alto en todas las fuerzas?
	Fuerza Terrestre	Fuerza Naval	Fuerza Aérea		
<b>Argentina</b>	<u>Cuerpo Profesional</u> Suboficiales: 1981. Oficiales: 1982. <u>Cuerpo Comando</u> Oficiales: 1997	<u>Cuerpo Profesional</u> : Suboficiales: 1980. Oficiales, 1981. <u>Cuerpo Comando</u> Oficiales: 2001	<u>Cuerpo Profesional</u> Suboficiales: 2006. Oficiales: 1982. <u>Cuerpo Comando</u> Oficiales: 2001	<i>No pueden ingresar en Infantería y Caballería.</i>	<i>Si, en las especialidades permitidas.</i>
<b>Bolivia</b>	<u>Cuerpo Profesional</u> Oficiales: 1982. <u>Cuerpo Comando</u> Oficiales: 2003	<u>Cuerpo Profesional</u> Oficiales: --- <u>Cuerpo Comando</u> Oficiales: ---	<u>Cuerpo Profesional</u> Oficiales: -- <u>Cuerpo Comando</u> Oficiales: 2007	<i>No, sólo en la Fuerza Terrestre y Aérea.</i>	<i>Si, en las especialidades permitidas en la Fuerza Terrestre y Aérea.</i>
<b>Brasil</b>	<u>Cuerpo Profesional</u> Suboficiales: 2001. Oficiales: 1992. <u>Cuerpo Comando</u> Oficiales: ---	<u>Cuerpo Profesional</u> Suboficiales: 1980. Oficiales: 1980. <u>Cuerpo Comando</u> Oficiales: ---	<u>Cuerpo Profesional</u> Suboficiales: 1982. Oficiales: 1982. <u>Cuerpo Comando</u> Oficiales: 1996	<i>No pueden ingresar en las armas combatientes en ninguna de las Fuerzas.</i>	<i>Si, en las especialidades permitidas.</i>
<b>Colombia</b>	<u>Cuerpo Profesional</u> Oficiales: 1982 <u>Cuerpo Comando</u> Oficiales: 2008	<u>Cuerpo Profesional</u> Oficiales: 1984. <u>Cuerpo Comando</u> Oficiales: 1997	<u>Cuerpo Profesional</u> Oficiales: 1979. <u>Cuerpo Comando</u> Oficiales: 1997	<i>Si, en todas.</i>	<i>Si, en todas.</i>
<b>Chile</b>	<u>Cuerpo Profesional</u> Suboficiales: 1974. Oficiales: 1974. <u>Cuerpo Comando</u> Oficiales: 1995	<u>Cuerpo Profesional</u> Suboficiales: n/s Oficiales: 2003. <u>Cuerpo Comando</u> Oficiales: 2007	<u>Cuerpo Profesional</u> Suboficiales: 1974 Oficiales: 1974 <u>Cuerpo Comando</u> Oficiales: 2000	<i>No pueden ingresar en Infantería y Caballería Blindada; Material de Infantería, Submarinos, Buceo Táctico y Salvataje.</i>	<i>Si, en las especialidades permitidas.</i>
<b>Ecuador</b>	<u>Cuerpo Profesional</u> Oficiales: s/d <u>Cuerpo Comando</u> Oficiales: 1999	<u>Cuerpo Profesional</u> Oficiales: s/d <u>Cuerpo Comando</u> Oficiales: 2001	<u>Cuerpo Profesional</u> Oficiales.: s/d <u>Cuerpo Comando</u> Oficiales: 2007	<i>No, sólo ingresan a algunas de las especialidades.</i>	<i>Si, en las especialidades permitidas.</i>

<b>Paraguay</b>	<u>Cuerpo Profesional</u> Oficiales: 1970. <u>Cuerpo Comando</u> Oficiales: 1997	<u>Cuerpo Profesional</u> Oficiales: s/d. <u>Cuerpo Comando</u> Oficiales: 1999	<u>Cuerpo Profesional</u> Oficiales: s/d. <u>Cuerpo Comando</u> Oficiales: 2003	<i>Si, pero no tiene acceso a la carrera de suboficiales en el cuerpo comando.</i>	<i>Si, en la oficialidad</i>
<b>Perú</b>	<u>Cuerpo Profesional</u> Oficiales: s/d <u>Cuerpo Comando</u> Oficiales: 1997	<u>Cuerpo Profesional</u> Oficiales: s/d. <u>Cuerpo Comando</u> Oficiales: 1999	<u>Cuerpo Profesional</u> Oficiales: s/d. <u>Cuerpo Comando</u> Oficiales: 1998	<i>No, se exceptúan en la Fuerza Naval submarinistas y fuerzas especiales, al igual que en la Fuerza Aérea y las Fuerza Terrestre.</i>	<i>Si, en las especialidades permitidas.</i>
<b>Uruguay</b>	<u>Cuerpo Profesional</u> Suboficiales: 1972 Oficiales: 1972 <u>Cuerpo Comando</u> Oficiales: 1998	<u>Cuerpo Profesional</u> Suboficiales: 1982. Oficiales: 1992 <u>Cuerpo Comando</u> Oficiales: 2000	<u>Cuerpo Profesional</u> Suboficiales: 1990 Oficiales: 1997 <u>Cuerpo Comando</u> Oficiales: 1997	Si	Si
<b>Venezuela</b>	<u>Cuerpo Profesional</u> Oficiales: 1980. <u>Cuerpo Comando</u> Oficiales, 2002.	<u>Cuerpo Profesional</u> Oficiales: 1980. <u>Cuerpo Comando</u> Oficiales, 2002.	<u>Cuerpo Profesional</u> Oficiales: 1980. <u>Cuerpo Comando</u> Oficiales: 2002.	Si	Si

Fuente: Elaboración en base a la información de Donadio, Marcela (coord.) *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, Ser en el 2000/Red de Seguridad y Defensa en América Latina (RESDAL), 2005 y 2007 y Donadio, Marcela y Mazzotta, Cecilia (coord.) *La mujer en las instituciones armadas y policiales. Resolución 1325 y operaciones de paz en América Latina*. Red de Seguridad y Defensa en América Latina (RESDAL), 2009.

## Anexo II

### Mujeres militares sudamericanas en operaciones de mantenimiento de paz (MINUSTAH)

País	Mujeres	Porcentaje contingente de mujeres	Personal Total
Argentina	24	29,27%	525
Bolivia	10	12,19%	195
Brasil	3	3,66%	1263
Chile	7	8,54%	186
Colombia	-	0%	66
Ecuador	-	0%	98
Perú	-	0%	204
Paraguay	-	0%	31
Uruguay	38	46,34%	1088
Venezuela	-	0%	-
TOTAL	82		3492

Elaborado en base a Donadio, Marcela y Mazzotta, Cecilia (coord.) *La mujer en las instituciones armadas y policiales. Resolución 1325 y operaciones de paz en América Latina*. Red de Seguridad y Defensa en América Latina (RESDAL), 2009, p. 125.





# La mujer en la defensa y en la seguridad en Uruguay

Marta Iturvide Conticho

## RESUMEN

En el presente trabajo se analiza la normativa internacional y nacional referente a la evolución en el mundo y en la República Oriental del Uruguay, de la equidad de géneros, eliminación de la discriminación de la mujer así como de la promoción y protección de los derechos que el género femenino se ha ido forjando, especialmente en los ámbitos de seguridad y defensa. Se efectúa una breve reseña de la participación femenina en esos ámbitos, pasada y presente, y del proceso de inserción en las Fuerzas Armadas y Policiales uruguayas, concluyendo con algunas sugerencias de lo que restaría por hacer para continuar con la labor de alcanzar la plena igualdad de roles y funciones en la sociedad entre el hombre y la mujer.

### *Introducción*

Comenzaré el desarrollo del tema con una interrogante, que me plantea el propio título, cuya respuesta espero lograr al concluir. Esta interrogante es: ¿Por qué la mujer en la defensa y en la seguridad?.

Para introducirme en este análisis y a fin de no reproducir definiciones doctrinarias, plasmadas en gran parte de textos constitucionales y legales, me limitaré a examinar el rol que cumple la mujer en la actualidad en los ámbitos que incumben a la defensa y a la seguridad.

Y aquí me planteo otra interrogante, cual es: ¿Amerita la intervención, participación y ejecución de las áreas de defensa y seguridad una distinción de sexo?

En ambas funciones podemos distinguir: un aspecto teórico y otro práctico. En el primero, a su vez, cabría identificar etapas como las de planificación, decisión, ejecución y hasta una que podríamos denominar “preliminar”, de prevención. Más aún, hasta podríamos agregar otra de “concientización” y su consecuente aceptación, la cual lleva implícita la comunicación.

En la totalidad de este proceso, quienes lo conforman en todo y en cada uno de sus niveles, deben estar preparados para desempeñarlo. ¿Y cómo insertarse en él? ¿Qué cualidades o capacidades deben ostentar quienes lo conforman o aplican? Varias sería posible nombrar, de acuerdo a la posición en que se encuentren.

La inteligencia y la habilidad, para optar y decidir por la mejor solución posible, deben primar tanto en quien planifique como en quien determine los objetivos, en quien seleccione los fines, en quien elija los medios de entre los que se dispone para la concreción del fin.

El liderazgo, el conocimiento y la ascendencia que tenga quien esté al mando de fuerzas en un teatro de operaciones, son de decisiva trascendencia para resolver toda situación.

La valentía y el coraje constituyen valores vitales en quienes legítimamente empuñan las armas en defensa de nuestra seguridad, de nuestra independencia, de nuestra libertad y de nuestra vida misma.

Y, sin acercarme a los innumerables atributos y virtudes que dignifican al ser humano, como la tenacidad y perseverancia, la fortaleza de espíritu, la intuición y la iniciativa, no puedo dejar de mencionar la lealtad, valor fundamental para el sustento de todo el andamiaje que hace posible que la seguridad exista y que se defienda cuando es atacada o amenazada.

Todo un conjunto de cualidades, capacidades, conocimientos y experiencias, temperamento y sentimientos, conforman la personalidad del ser humano, independientemente de nuestro sexo y en brazos de los mejores, debemos dejar reposar la custodia de nuestros derechos fundamentales.

Ya no es noticia que en este siglo una mujer ocupe la Presidencia de una Nación, la cartera de un Ministerio o una banca en el Poder Legislativo. Ya no nos sorprende como antaño que una mujer sea Ministra de una Corte de Justicia, que gobierne un departamento o provincia, que dirija una empresa o que esté a cargo de cientos de obreros o empleados.

No nos extraña que mujeres conduzcan naves o aeroplanos civiles o militares, desarmen un fusil, construyan una casa o reparen el motor de un vehículo. Pensamos, hablamos, opinamos y discutimos, y hasta negociamos con delicada sutileza.

En nuestro país, vemos mujeres conduciendo autobuses y taxímetros, cargando combustible en estaciones de servicio, integrando las fuerzas policiales encargadas de mantener el orden interno, graduándose en la Escuela Nacional de Policía o en las Escuelas de Formación de Oficiales de las Fuerzas Armadas, disputando cargos y puestos de trabajo con el personal masculino en igualdad de condiciones.

En el ámbito de la defensa, mujeres profesionales asesoran e intervienen como tales en el Ministerio de Defensa Nacional, Divisiones de Ejército, Comandos, Justicia Militar y demás dependencias de esa Secretaría de Estado, cuya titularidad estuvo a cargo de una mujer en el gobierno electo del año 2005, así como lo estuvieron también en otros Ministerios.

En la Justicia Militar, si bien su personal se ha conformado con el género femenino desde la segunda mitad de la década del '70, por primera vez en la historia, fue designada en el año 2008 una Ministra Letrada civil del Supremo Tribunal Militar. Y también son mujeres (entre las que me incluyo), las actuales Secretaria, Prosecretaria y Adjunta a la Prosecretaría de ese órgano, así como dos de los cuatro Secretarios de los Juzgados Militares, una de los dos Defensores Militares Letrados de Oficio y una de los dos Asesores de las Fiscalías Militares.

En su función de educadora de la familia, la mujer es quien instruye y forma – conjuntamente con su pareja en la mayoría de los casos – a los hombres y mujeres del mañana; es quien transmite a los hijos sus vivencias y principios, forjando el carácter de los mismos y enseñándoles no sólo sus derechos sino imponiéndole sus deberes y responsabilidades.

En su labor como docente, colabora con la familia en la educación de niños, jóvenes y adolescentes en etapas de suma importancia de formación de la personalidad en que todo vacío que deje el educador será colmado por personas o grupos tal vez de conductas o acciones no dignas ni honorables.

Por ello es importante la enseñanza en los primeros años y en la medida acorde a la edad del educando, de cómo, dónde, cuándo y de quién debe protegerse, mantener o restaurar la seguridad de la comunidad, del grupo, de la persona, de los bienes, de la vida y de la libertad; y cómo repeler la criminalidad, los vicios, los malos hábitos, las indeseables costumbres que en definitiva, pueden quebrantar esa seguridad que todos los ciudadanos de una nación, debemos mantener a salvo. Es aquí, por tanto, donde estimo debe comenzar la etapa de prevención de la seguridad y donde interviene en forma directa la mujer, como progenitora y como educadora.

A lo largo de la historia la mujer ha demostrado ser excelente comunicadora, mediadora, planificadora y decisora. Ha luchado en más de una guerra o rebelión con reconocida destreza y demostrada fortaleza.

Ha peleado por su propia independencia y por la igualdad de sus derechos con el sexo opuesto, y la legislación tanto internacional como en cada nación, se ha ido acompasando con los logros por ella obtenidos, sin perjuicio de que en algunos países o regiones se encuentra en etapas más avanzadas que en otras.

Pero, ¿la realidad se ha adecuado a esa nueva legislación? ¿Ha evolucionado el sentir y el pensar humano en igual forma que como se ha escrito? ¿Perduran aún en la época en que vivimos resabios de discriminación sexual? ¿Y en qué ámbitos? ¿Por qué en unos se “tolera” o “acepta” la labor femenina más que en otros? ¿Esa posible discriminación o diferenciación, proviene sólo del sexo masculino o, muchas veces, nosotras mismas nos discriminamos? ¿Y qué ocurre con el personal femenino en los ámbitos de seguridad y defensa?

Intentaré a lo largo de este trabajo tratar de dilucidar al menos algunas de estas preguntas en la actualidad de nuestro país.

Para ello me he apoyado en normativa nacional e internacional, en textos escritos por quienes ya se han interesado o manifestado sobre el tema y en entrevistas realizadas a hombres y mujeres que me brindaron información de sus experiencias al respecto, sin perjuicio del aporte personal que pueda plasmar como mujer, como madre, como profesional y como participante de un escalafón militar al que ingresé como Soldado de 2ª y en el que actualmente llevo más de 31 años.

### **Participación de la mujer en la seguridad y en la defensa**

Mucho se ha argumentado respecto a la conveniencia o no de la introducción de la mujer en los ámbitos de la seguridad y la defensa, lo que ha provocado controversias no sólo en un plano teórico sino también práctico; y no únicamente en órbitas estrictamente castrenses sino en el contexto de toda la sociedad. Y ello basado, fundamentalmente, en el rol que histórica o tradicionalmente desempeñó la mujer en determinadas actividades humanas, puesto que desde el surgimiento de la guerra organizada con el advenimiento de nuestra civilización, fueron los hombres quienes ostentaron las funciones de lucha dentro de la comunidad.

No por ello, el sexo femenino dejó de asumir funciones determinantes en la vida política o de lucha. Así lo demuestra la siguiente cita, referente al papel desempeñado por la mujer en el pasado: “Justiniano, llamado ‘el Grande’ y uno de los más notables emperadores de Oriente... en 523 se casó con la famosa Teodora, hija de un cuidador de osos de circo de Constantinopla y antigua cortesana y bailarina en Alejandría. Mujer de gran resolución y valentía, ejercía sobre su esposo una influencia tan notoria, que después de la boda él la elevó a la categoría de patricia, y cuando fue emperador la hizo su co-regente...”<sup>1</sup>

Desde Cleopatra, quien finalizó su reinado en Egipto en el año 39 A.C., muchas mujeres como María, esposa de Felipe II de España, Isabel, hija de Enrique VIII y que reinaron en Inglaterra, ocuparon lugares importantes en la historia, sin poder dejar de mencionar que “...después de un siglo de guerra, el pueblo francés, al mando de una muchacha, llamada Juana de Arco, arrojó a los “extranjeros” de su territorio...”<sup>2</sup>

Hoy en día, ya no existe lugar a dudas en cuanto a la inserción de la mujer en las Fuerzas Armadas o Policiales, aunque dicha inserción, además de haberse producido en forma tardía en la mayoría de los países del mundo, no se halla en igual grado de desarrollo en todas las naciones

---

<sup>1</sup> General Fuller, J. E.C. - “Batallas decisivas del mundo occidental y su influencia en la historia Vol. Primero – “Desde los tiempos más remotos hasta la batalla de Lepanto” – pág. 353 – Ed. Barcelona. Versión española de Fernández Yañez, Julio – Impreso en España – Luis de Cabalt, 1961 – Primera edición, Noviembre 1961.

<sup>2</sup> Van Loon, Hendrick Willem – “Historia de la Humanidad” – pág. 301 – Quinta Edición – Ediciones Ercilla, Santiago de Chile - 1958

respecto a equidad de derechos con el hombre.

A lo largo de la historia y desde nuestros orígenes más remotos, el género masculino desempeñó un papel tradicionalmente preponderante en la guerra; hecho que dificultó la incorporación de la mujer en el desempeño de este rol.

“Sun Tzu creía que la fortaleza moral y las facultades intelectuales del hombre eran decisivas en la guerra y que si se aplicaban debidamente podía hacerse con éxito seguro”<sup>3</sup>

“Tzu-lu, discípulo de Confucio, discutió una vez sobre la guerra con el Maestro:

“Tzu-lu dijo: Suponiendo que tuvieras el mando de las Tres Huestes, ¿a quién recurrirías para que te ayudara? El Maestro dijo: Al hombre que estuviera dispuesto a luchar contra un tigre o a atravesar un río sin importársele morir o vivir, a ese hombre no recurriría. Recurriría, sí, a alguno que afrontara las dificultades con la debida precaución y prefiriera vencer mediante la estrategia”<sup>4</sup>.

Tales atributos o capacidades que surgen de las transcripciones precedentes, y sin perjuicio de no señalarlas como únicas en el arte de la guerra, ¿difieren acaso entre el hombre y la mujer?

Algunos argumentos contrarios y mucho se ha escrito al respecto, se basan en la diferente estructura fisiológica, antropológica y psicológica de la mujer, determinando que no son aptas para la vida militar. Sin embargo, estos argumentos han sido desechados, puesto que en muchos casos, hay hombres que no alcanzan los estándares físicos requeridos para integrar las milicias.

También se ha dicho que la incorporación de la mujer en las Fuerzas Armadas no fue producto de una necesidad y que en una situación de combate, la mujer podría presentar una falta de resolución ante la disyuntiva de la vida o la muerte. Estas afirmaciones no necesitan controvertirse con palabras puesto que la misma historia las ha rebatido fácilmente. Como ejemplo podemos citar la resistencia yugoslava ante la invasión alemana en 1941, la cual estuvo conformada por partisanos urbanos con los que sirvieron durante la guerra, aproximadamente 100.000 mujeres, muriendo unas 25.000<sup>5</sup>; o las aproximadamente 1000 mujeres integrantes de las Fuerzas Armadas soviéticas que conformando 3 regimientos aéreos, volaron en 1942 entre las filas de la primera línea.

Y sin ir tan lejos, en nuestra propia nación, la mujer participó en batallas desde antaño. Desde las luchas por la independencia lideradas por nuestro prócer José Gervasio Artigas, las mujeres intervinieron en el propio escenario del combate, integrando columnas de marchas. Su participación fue muy importante por las múltiples funciones que cumplieron tanto en las marchas como en los campamentos, acrecentándose su importancia en el momento del combate.<sup>6</sup> Entre ellas María Aviará, quien fue la primera mujer caída como lancera en la carga de Picudo en Paysandú en el año 1811; Melchora Cuenca, una mujer paraguaya que desde 1811 fue lancera artiguista en la Banda Oriental, habiendo sido célebre por sus hazañas a caballo; y Juana Bautista, oriunda de Córdoba, también lancera artiguista, famosa por su valor y coraje más que por su destreza, encabezaba las cargas a lanza y siempre buscaba estar en la primera línea e insultaba a los paisanos que retrocedían en combate<sup>7</sup>.

En la Batalla de Las Piedras (1811), mujeres cuidaron de las caballadas de reserva y a veces pelearon junto a los hombres. En 1825, en el Ejército de Lavalleja, las mujeres sumaron más de

<sup>3</sup> Sun Tzu – “El Arte de la Guerra” - pág. 61 – Ed. Sudamericana. Imprenta de los Buenos Ayres S.A. 25/09/1973 (Traducción castellana de Enrique Toomey).

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Revista “Time-Life” N° 33– La Segunda Guerra Mundial – Partisanos y Guerrilleros I – Pág. 92 y ss.

<sup>6</sup> “Las luchas civiles en Uruguay (1832 – 1904). Aspectos humanos 24. Mujeres”. [www.my.opera.com/mangue/blog/las-luchas-civiles-en-uruguay-1832-1904-aspectos-de-las-guerras-24-mujeres](http://www.my.opera.com/mangue/blog/las-luchas-civiles-en-uruguay-1832-1904-aspectos-de-las-guerras-24-mujeres)

<sup>7</sup> [xa.yimg.com/kg/groups/22972611/469668352/name/mujeres+olvidadas+de+la+historia.pdf](http://xa.yimg.com/kg/groups/22972611/469668352/name/mujeres+olvidadas+de+la+historia.pdf) [www.chasque.net/vecinet/abella16.htm](http://www.chasque.net/vecinet/abella16.htm)

500 y durante la Batalla de Sarandí (12 de octubre de 1825), combatió una mujer con la División de Canelones en la Compañía de Lorenzo Torres.

La costumbre originada con nuestro prócer de llevar mujeres a las luchas civiles de nuestra patria, la continuó el ejército riverista el cual en el año 1842 contaba con 300 mujeres.

Durante el asedio de Paysandú (1864-1865), varias mujeres participaron en los combates, entre ellas Natividad Suárez, Capitana del Ejército de Venancio Flores y Catalina Quintana. En 1897 y 1904 intervino en el bando nacionalista una guerrillera llamada Delfina Zabamena Arellano, a la que las fuerzas revolucionarias le otorgaron el grado de Teniente. En la Revolución de 1904 Carmen Robledo, de 16 años, intervino en combates en Villa Alejandrina (cerca de Agraciada) con el 2º Batallón de Guardias Nacionales de Canelones, en las filas del Ejército gubernista y Herminia García se incorporó a los 14 años a las fuerzas comandadas por el Coronel Feliciano Viera, combatiendo en Guayabos por vez primera y participando también en Masoller, con las guerrillas avanzadas de las Divisiones Salto y Paysandú.<sup>8</sup>

Las lanceras gauchas fueron una constante en las luchas por la independencia y en las guerras civiles producidas hasta 1904: "...mujeres de a caballo y con facón y revólver al cinto, alambradoras y esquiladoras..."

Isidora Altez se sumó a las huestes revolucionarias del caudillo nacionalista Aparicio Saravia en 1903 hasta setiembre de 1904, junto con sus seis hijos varones. Poseía una lanza y una remington, habiendo estado presente en las batallas de Tres Arboles, en Arbolito, en la refriega de Cerro Largo y en Cerros Blancos.<sup>9</sup>

Muchas fueron las heroínas de nuestras luchas y mujeres como Ana Monterroso de Lavalleja, Bernardina Fragoso de Rivera y Josefa Oribe, además de las nombradas precedentemente, prestaron una valiosa ayuda a la causa emancipadora.

Violencia y fuerza, coraje y valentía, no son sinónimos del género o rol masculino, no habiendo más distinciones entre los seres humanos que sus talentos y virtudes, capacidades y habilidades, destrezas y valores, tanto como voluntad y empeño empleados para el logro de un objetivo, sin diferencia alguna de sexo.

Pero no sólo en la lucha y en el combate ha intervenido la mujer uruguaya sino que ha participado en la historia social, económica, cultural y política de nuestro país, y su inserción a las Fuerzas Armadas y Policiales, constituyó una consecuencia lógica y necesaria de la evolución de la sociedad. No fue una concesión masculina sino un derecho que obtuvo el género femenino a través de la propia realidad del acontecer de los hechos que a lo largo del tiempo y de su lucha constante se ha ido forjando, demostrando que las Instituciones que pretenden optimizar sus resultados sólo pueden lograrlo con la incorporación en sus filas, de todos los seres humanos que conforman su sociedad.

### **Normativa internacional respecto a equidad de género, eliminación de la discriminación contra la mujer y promoción de sus derechos**

Ya en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas se reafirma la igualdad de derechos de hombres y mujeres, estableciéndose dentro de los propósitos, el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, previéndose la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y su igualdad

<sup>8</sup> Foros de Uruguay Militar -/uruguaymilitaria.com/Foro/viewtopic.php?f=6&t=693

<sup>9</sup> xa.yimg.com/kg/groups/22972611/469668352/name/mujeres+olvidadas+de+la+historia.pdf www.chasque.net/vecinet/abella16.htm

ante la ley. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se establece el compromiso de los Estados Partes a asegurar a los hombres y mujeres a igual título, a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en él. En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se prevé que los Estados Partes se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos que se enuncian en dicho Pacto y en la Convención Sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer<sup>10</sup>, se recuerda, previo al Convenio, "...que la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad"; agregándose el convencimiento de que: "...la máxima participación de la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre, en todos los campos, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz". Se reconoce además en este último Pacto citado, "...que para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia".

El artículo 1º, define lo que se entiende por "discriminación contra la mujer", como "...toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera".

Se conviene, asimismo, que los Estados Partes encaucen una política a fin de eliminar la discriminación contra la mujer, a través de la consagración en sus Constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada, del principio de la igualdad del hombre y la mujer, asegurar la realización práctica de este principio, adoptar las sanciones que correspondan y prohíban toda discriminación contra la mujer, así como su protección efectiva; velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con la obligación de no discriminación y tomar las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer, así como la derogación de todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.

Se incluye el compromiso de los Estados Partes – entre otros – de "...modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basadas en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres...".

La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer<sup>11</sup>, proclama la no violencia contra la mujer e insta a que se hagan todos los esfuerzos posibles para que sea universalmente conocida y respetada, describiendo en forma no taxativa los actos que se entienden comprendidos como tales, esto es: "... La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra...".

En la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ("Convención de Belém do Pará"), aprobada el 9 de junio de 1994 por la Asamblea General

---

<sup>10</sup> Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979, entrando en vigor en 1981. [www.derechoshumanos.laneta.org/biblioteca/ddhdhdeclaracionviolenciamujer.htm](http://www.derechoshumanos.laneta.org/biblioteca/ddhdhdeclaracionviolenciamujer.htm).

<sup>11</sup> Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas (Sobre la base del informe de la Tercera Comisión A/48/629) – Resolución N° 48/104 de 20/12/1993 - [www.derechoshumanos.laneta.org/biblioteca/ddhdhdeclaracionviolenciamujer.htm](http://www.derechoshumanos.laneta.org/biblioteca/ddhdhdeclaracionviolenciamujer.htm).

de la Organización de Estados Americanos y entrada en vigor el 5 de marzo de 1995<sup>12</sup>, se define el concepto de violencia (Artículo 1), se indican hipótesis en que ésta puede darse (Artículo 2) y se establece en el artículo 4º que: “Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos”.

Se prevé además en dicha Convención, el compromiso de establecer procedimientos legales, y mecanismos judiciales y administrativos que incluyan medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos, así como también para el acceso efectivo a resarcimiento y reparación de daño u otros medios de compensación justos y eficaces para la mujer que haya sido víctima de violencia.

Por Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad, se “...solicita la integración del género y la participación completa y equitativa de las mujeres en todas las iniciativas de paz y seguridad: incremento de la representación de las mujeres en los espacios de toma de decisión relativos a la prevención, gestión y solución de conflictos; incorporación de la perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz...”, entre otros.<sup>13</sup>

Una extensa y continua normativa internacional ha promovido los derechos de la mujer y la equidad de género, que nuestro país suscribió, ratificó o adoptó a través de su historia. Normativa que, en lineamientos generales, refiere a la concesión de derechos políticos, civiles, económicos, sociales, culturales y prevén la erradicación de todas las formas de discriminación o violencia contra el género femenino.

### **Normativa nacional. Evolución hacia la equiparación de géneros**

La Constitución Política de Uruguay de 1830 fue la primera Constitución de la actual República Oriental del Uruguay, llamada entonces Estado Oriental del Uruguay. Fue promulgada el 28 de junio de 1830 y jurada por el pueblo el 18 de julio del mismo año. En ella se establecía un sufragio censitario, privando de la ciudadanía a analfabetos, mujeres, esclavos, peones jornaleros, soldados de línea, deudores del Estado, ebrios, procesados con causa penal y sirvientes a sueldo, quedando éstos, al margen de la vida política.

En su artículo 1º preceptuaba que el Estado Oriental del Uruguay era la asociación política de todos los ciudadanos comprendidos en los (entonces) nueve departamentos de su territorio; mientras que según el artículo 7º, eran ciudadanos naturales todos los hombres libres, nacidos en cualquier parte del territorio del Estado. Los ciudadanos eran miembros activos de la soberanía de la Nación y como tales, tenían voto activo y pasivo en los casos y formas que se designaban (artículo 9º). Por lo expresado, vemos que la mujer ni siquiera tenía derecho al sufragio.

En la Constitución de Uruguay que comenzó a regir el 1º de marzo de 1919, se consagraron ciertas garantías del sufragio, pasando a ser obligatorio y universal para los hombres mayores de 18 años. Si bien en esta Constitución se reconoció el derecho al voto de la mujer, este derecho se concretó por Ley del año 1932.

Es recién en la Carta Magna de 1942, que reformó la anterior del año 1934, que se reconocen como ciudadanos naturales a todos los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio de la República (artículo 65). En su mérito, a partir de aquí, tanto el hombre como la mujer son

---

<sup>12</sup> Firmada por Uruguay el 30 de junio de 1994 y ratificada el 2 de abril de 1996. [www.cidh.org/women/convencion.htm](http://www.cidh.org/women/convencion.htm)

<sup>13</sup> [www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325\(2000\)-S.pdf](http://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325(2000)-S.pdf)

miembros de la soberanía de la Nación, pudiendo, como tales ser electores y elegibles en los casos y formas que se designaban, así como ser llamados a los empleos públicos (artículo 68).

Esto se mantiene en la Constitución de 1952 (artículos 74, 76 y 77).

La Constitución de nuestro país del año 1967, vigente aún en su mayor parte, con reformas menores que se plebiscitaron en 1989, 1994 y 2004, prevé en su artículo 7º: “Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general”; en tanto en el artículo siguiente se prevé que: “Todas las personas son iguales ante la ley, no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes”.

En el artículo 36, se determina también la igualdad del hombre y la mujer, en cuanto establece: “Toda persona puede dedicarse al trabajo, cultivo, industria, comercio, profesión o cualquier otra actividad lícita, salvo las limitaciones de interés general que establezcan las leyes”.

Si bien en el primer inciso del artículo 54 se proyecta una similitud de derechos para el hombre y la mujer en cuanto se establece que: “La ley ha de reconocer a quien se hallare en una relación de trabajo o servicio, como obrero o empleado, la independencia de su conciencia moral y cívica; la justa remuneración; la limitación de la jornada; el descanso semanal y la higiene física y moral”, se confiere un trato diríamos, preferencial al prever que: “El trabajo de las mujeres y de los menores de dieciocho años será especialmente reglamentado y limitado”.

Se reconocen como ciudadanos naturales a todos los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio de la República (artículo 74); a todo ciudadano como miembro de la soberanía de la Nación, y como tal elector y elegible (artículo 77).

Nuestro país se ha destacado por su temprana legislación de protección a la mujer trabajadora, así como por la ley de divorcio unilateral sin expresión de causa en el año 1913.

Desde la Ley N° 6.102, de 10 de julio de 1918, llamada “Ley de la silla”, que en su artículo 1º dispuso que en todos los establecimientos y lugares donde trabajen mujeres deberían tener el número suficiente de sillas para que las empleadas y obreras puedan tomar asiento siempre que sus tareas lo permitan, han sido muchísimas las leyes uruguayas dictadas, con contenido de género, destacándose la N° 10.783 de 18 de setiembre de 1946, de capacidad civil de la mujer, que equiparó los derechos civiles de ésta a los del hombre; la N° 16.045 de 2 de junio de 1989, que prohibió toda discriminación que viole el principio de igualdad de trato y oportunidades para ambos sexos en cualquier sector o ramo de la actividad laboral, tanto para la provisión de cargos, criterios de selección, reclutamiento y contratación, evaluación de rendimiento, derecho a la promoción y ascenso, estabilidad laboral, beneficios sociales, suspensión y despido, remuneración etc.; la Ley de Seguridad Ciudadana N° 16.707, la cual en su artículo 18 incorporó al Código Penal el delito de violencia doméstica (art. 321 bis); la N° 17.514 de Violencia Doméstica de 2 de julio de 2002, que declara de interés general las actividades orientadas a su prevención, detección temprana, atención y erradicación; la Ley de Presupuesto Nacional 2005-2009 N° 17.930 de 19 de diciembre de 2005 que en su artículo 377 crea el Instituto de las Mujeres; la N° 18.104 de 15 de marzo de 2007, respecto de la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres en la República; la Ley 18.426 de 1º de diciembre de 2008 de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva; la Ley 18.476 de 3 de abril de 2009 de participación equitativa de personas de ambos sexos en la integración de órganos electivos nacionales y departamentales y de dirección de los partidos políticos, y su modificativa N° 18.487 de 15 de junio de 2009, y por último, la Ley N° 18.561 de 11 de setiembre de 2009, de Acoso Sexual, que establece normas para su prevención y sanción en el ámbito laboral y en las relaciones docente-alumno.

En la legislación militar, tanto en el Decreto-Ley Orgánico de las Fuerzas Armadas N° 14.157



de 21 de febrero de 1974, vigente hasta la fecha con ciertas modificaciones, como en el Decreto-Ley Orgánico del Ejército<sup>14</sup> y en las Leyes Orgánicas de la Marina<sup>15</sup> y de la Fuerza Aérea<sup>16</sup>, todas las referencias contenidas en ellos al personal que integra dichas fuerzas, lo son en forma genérica, sin efectuar distinción de sexo.

En virtud de la promulgación de la Ley N° 18.561 que fuera mencionada con anterioridad, el Ministerio de Defensa Nacional se encuentra a la fecha, avocado a la confección de una Ordenanza, aún en proyecto, a fin de establecer el procedimiento a seguir en caso de denunciarse y/o tomar conocimiento de situaciones que puedan configurar acoso sexual dentro de la órbita de las Unidades Ejecutoras, Dependencias o Reparticiones de esa Secretaría de Estado.

Ello nos demuestra no sólo que nuestra legislación ha avanzado en un pie de igualdad con la normativa internacional, sino además que la política de gobierno ha sido y es lograr la equiparación, en todos los ámbitos, de los derechos de ambos sexos, así como erradicar la discriminación de género.

### **La mujer en las Fuerzas Armadas uruguayas**

“La Defensa Nacional comprende el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes; contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población”<sup>17</sup>.

“La Defensa Nacional constituye un derecho y un deber del conjunto de la ciudadanía, en la forma y en los términos que se establecen en la Constitución de la República y en las leyes. Es un bien público, una función esencial, permanente, indelegable e integral del Estado. En su instrumentación confluyen coordinadamente las energías y los recursos del conjunto de la sociedad”.<sup>18</sup>

La Armada Nacional, el Ejército Nacional y la Fuerza Aérea Uruguaya son los encargados de ejecutar las tareas necesarias para cumplir los cometidos asignados atinentes a la defensa, en el marco de la Constitución de la República y las leyes, de conformidad con la política de Defensa Nacional<sup>19</sup>.

Las Fuerzas Armadas, institución militar de la defensa, son responsables de la ejecución de las actividades militares de la Defensa Nacional<sup>20</sup>. En tiempos de paz y bajo la autorización expresa del Ministro de Defensa Nacional, podrán prestar servicios o colaboración en actividades que por su especialidad, relevancia social o conveniencia pública les sean solicitadas y sin que ello implique detrimento en el cumplimiento de su misión fundamental<sup>21</sup>.

¿Qué función cumple la mujer en la defensa nacional: como integrante de las Fuerzas Armadas y como ciudadana uruguaya? ¿Cómo y cuándo comenzó la mujer uruguaya a integrar las Fuerzas Armadas?

Ya en 1972 las Fuerzas Armadas se vieron en la necesidad de incluir personal femenino entre sus filas, con los objetivos de cumplir funciones de Policía Militar en los Establecimientos Militares de Reclusión Femenina, donde tenían a su cargo el control, vigilancia y custodia de los capturados, así como brindar apoyo operativo y de seguridad al Ejército e Instituciones Estatales, creándose el

---

<sup>14</sup> Decreto-Ley Orgánico del Ejército N° 15.688 de 30/11/1984

<sup>15</sup> Ley Orgánica de la Marina N° 10.808 de 16/10/1946

<sup>16</sup> Decreto-Ley Orgánico de la Fuerza Aérea N° 14.747 de 28/12/1977.

<sup>17</sup> Art. 1°, Ley Marco de Defensa Nacional N° 18.650 de 19/02/2010

<sup>18</sup> Art. 2°, Ley Marco de Defensa Nacional N° 18.650 de 19/02/2010.

<sup>19</sup> Lit. D), Art.16, Ley Marco de Defensa Nacional N° 18.650 de 19/02/2010

<sup>20</sup> Art. 17, Ley Marco de Defensa Nacional N° 18.650 de 19/02/2010.

<sup>21</sup> Art. 20, Ley Marco de Defensa Nacional N° 18.650 de 19/02/2010.

10 de octubre de ese año, la Compañía Femenina de Policía Militar, con aproximadamente unos 40 soldados de efectivos.

En 1980 se crearon cursos para Oficiales de Reserva Femeninas, no combatientes, dentro del escalafón de apoyo, recibiendo las dos primeras Alféreces en el año 1982.<sup>22</sup>

En el Cuerpo Profesional, esto es, aquel integrado por militares que se forman o se incorporan a las fuerzas para brindar servicios de apoyo técnico y/o profesional, la mujer ingresó por primera vez: en la Fuerza Terrestre, en el año 1996; en la Fuerza Naval en 1998 y en la Fuerza Aérea en 1994; en tanto en los Cuerpos de Comando, que son los que están compuestos por militares formados para cumplir misiones relativas al combate y tienen capacidad de mando, el ingreso del género femenino ocurrió: en la Fuerza Terrestre, en el año 1998, en la Fuerza Naval en el año 2000 y en la Fuerza Aérea en 1997.<sup>23</sup>

En ambos Cuerpos y en las tres Fuerzas, la mujer puede alcanzar todos los grados.

Como dijimos, en nuestro país, en el Ejército, la autorización de ingreso de personal femenino a la Escuela Militar comenzó en el año 1998. Las causas que se expresaron, incidieron en tal determinación, fueron la influencia de la experiencia de otros países; el interés por mejorar la imagen de la Fuerza ante la opinión pública de un sector considerado “cerrado” unido a la tendencia de la apertura del mercado laboral a la mujer, en igualdad de condiciones; el interés por incrementar las posibilidades de selección de personal para cubrir las vacantes de ingreso a la Escuela Militar; el interés por mejorar la dedicación de los oficiales de las armas de combate a tareas más específicas, abandonando gradualmente las funciones administrativas; la existencia de una promoción de alumnos del Liceo Militar que en oportunidad de adoptar la decisión, se encontraba en condiciones de ingresar a la Escuela Militar.

En el caso del personal superior, inicialmente las Oficiales estaban destinadas en Unidades de Caballería e Infantería, no ocupando puestos de combate en las organizaciones respectivas.

Los institutos de formación de la mujer en el Ejército son los mismos que para los hombres. Sin embargo, el Mando ha establecido un porcentaje de vacantes asignadas para mujeres que aproximadamente representa un 10 por ciento del total anual para el ingreso a la Escuela Militar. Para la posterior elección del Arma no existe una cuotificación especial para las mujeres, dependiendo las posibilidades de opción, exclusivamente de las vacantes disponibles y de la ubicación particular de cada mujer en el orden de precedencia general al culminar el primer año en el Instituto.

En cuanto a los Planes de Carrera, no existen diferencias de sexo y tampoco en las promociones.

Las exigencias físicas para el ingreso a la Escuela Militar y las requeridas dentro de la Institución, son menores para las mujeres.

En el Ejército no hay organizaciones exclusivas para mujeres.

En general, los problemas que se han ocasionado son los derivados de la condición fisiológica (como embarazo, por ejemplo) y los comunes a otros ambientes laborales, en donde existe participación de la mujer y no se han suscitado problemas disciplinarios de gravedad en los ámbitos de la Institución donde existe personal mixto, que tengan relación directa con la presencia de la mujer en los mismos.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Foros de Uruguay Militar - [uruguaymilitaria.com/Foro/viewtopic.php?f=6&t=693](http://uruguaymilitaria.com/Foro/viewtopic.php?f=6&t=693)

<sup>23</sup> Información suministrada por el Ministerio de Defensa Nacional.

<sup>24</sup> “La Defensa Nacional – Aportes para un debate” – República Oriental del Uruguay – Ministerio de Defensa Nacional. Pág. 154 a 156. Enero 2005.

En el año 2001, egresaron las dos primeras mujeres combatientes del Ejército.

Por Decreto 434/997 de 11 de noviembre de 1997<sup>25</sup>, y en mérito a que las reglamentaciones anteriores preveían exclusivamente el ingreso, las condiciones y la revista de cadetes del sexo masculino, se modificó el Reglamento sobre Condiciones y Programa de Ingreso a la Escuela Militar<sup>26</sup>, estableciendo la realización de determinados exámenes clínicos que se requieren para postulantes del sexo femenino (art. 2º); determinadas exigencias de conformación corporal (art. 3º) como talla mínima, y pesos mínimo y máximo requeridos para ser declarados aptos, diferenciando los requeridos para el hombre de los de la mujer; y distintas exigencias para los exámenes de aptitud física, según se trate del sexo masculino o femenino (art. 4º). El citado Decreto modifica también el Reglamento para la Escuela Militar (R-95)<sup>27</sup>, entre otras disposiciones, en cuanto distingue a los alumnos de acuerdo al sexo, ya que prevé que el Cadete alumno de la Escuela Militar tiene el tratamiento de Caballero o Dama, según corresponda; prohíbe toda exteriorización o manifestación de vínculo sentimental entre alumnos de diferente sexo dentro del Instituto o vistiendo uniforme fuera del mismo (art. 5º). Por su parte el artículo 6º, modifica el Reglamento de Uniformes del Ejército (RG 29-4)<sup>28</sup>, determinando las prendas que lo integran para el personal masculino y las que lo componen para el personal femenino.

Es de señalar además que en la Escuela Militar se modificaron las pruebas físicas no sólo para el ingreso sino también para el desarrollo de la preparación, estableciéndose un sistema diferencial de acuerdo al sexo. Con el ingreso del género femenino se efectuaron adecuaciones edilicias propias de la convivencia de personas de distinto sexo.

Hasta la fecha, el porcentaje de cupos dentro del total para la mujer, continúa siendo el 10% pero ante la falta de aspirantes masculinos de ingreso a la Escuela Militar, se está revisando la posibilidad de aumentarlo a fin de no dejar vacantes sin cubrir.

En la actualidad, el personal femenino, tanto Superior como Subalterno, puede desempeñar todos y los mismos roles que el personal masculino así como participar en Misiones de Paz. Sin embargo hasta el momento, por razones de exigencias jerárquicas y por la fecha de ingreso de las primeras mujeres al Ejército, en los Batallones, tanto en nuestro país como en el extranjero, no existen Comandantes de Compañía, Jefes o 2dos. Jefes del sexo femenino ya que ninguna mujer ha alcanzado aún el grado de Capitán que habilita al Oficial a ocupar el cargo de Comandante de Compañía.

En la Armada ya hace más de 50 años que la mujer revista en sus filas, fundamentalmente en el área administrativa en su comienzo y posteriormente se incorporaron mujeres con determinados títulos profesionales, cubriéndose puestos en las áreas de sanidad naval, asesorías letrada y notarial, bienestar naval, museo histórico, ciencias relacionadas con el mar, sin perjuicio de las ya mencionadas tareas administrativas. Aunque no estaba prohibido legalmente que la mujer sirviera en combate, generalmente en los hechos ocupaba puestos exclusivamente en unidades de apoyo, de acuerdo a la idoneidad o profesión que se le requería previamente a su ingreso y con las necesidades técnico-profesionales y administrativas.

En la década de los años 90 comienzan a formarse mujeres en la Escuela de Especialidades de la Armada, egresando formadas en casi todas las especialidades existentes, como comunicaciones, armas, motores, electricidad, cocina, administración, electrónica, etc. Es así que se acondicionan

<sup>25</sup> Diario Oficial N° 24.928 – Diciembre 9 de 1997 – 509 A.

<sup>26</sup> Aprobado por el art. 1º del Decreto 864/988 de 20/12/88 en la redacción modificativa dada por los Decretos 89/991 de 19/02/91 y 449/993 de 19/10/93.

<sup>27</sup> Aprobado por Decreto 24.087 de 15/02/58 en la redacción modificativa dada por el Decreto 31/992 de 23/01/92.

<sup>28</sup> Aprobado por Decreto 686/991 de 17/12/91 en la redacción modificativa dada por los Decretos 371/993 de 17/08/93, 90/994 de 1º/03/94, 86/995 de 20/02/1995, 148/995 de 04/04/95, 33/996 de 06/02/96, 331/996 de 27/08/96 y 516 de 30/12/96.

algunos barcos de apoyo para albergar un porcentaje de personal femenino, el cual comienza a embarcarse como parte de la dotación orgánica de a bordo y desempeñando todo tipo de tareas de acuerdo a su especialidad. También comienzan a embarcar mujeres en buques de combate.

Actualmente existen mujeres en la Escuela Naval, en el Curso para formación de Oficiales de la Armada Nacional y en el Curso para formación de Oficiales de la Marina Mercante.

La primera mujer Oficial combatiente de la Armada egresó en el año 2003.

Mujeres pertenecientes a la Armada Nacional han integrado Misiones de Paz de Naciones Unidas.<sup>29</sup>

En la Fuerza Aérea uruguaya, hace ya varias décadas atrás que la mujer integra sus cuadros activos, aunque al comienzo, sólo lo hizo como personal subalterno y en las áreas administrativas y de la salud militar, aumentando cuantitativamente en la segunda mitad de los años 80. Como personal subalterno, ha accedido a todas las jerarquías e integrado todos los campos de carrera de la Fuerza, como el administrativo, aerotécnico, de servicios generales y de seguridad terrestre.

En 1996 se decidió incorporar cadetes mujeres en el cuadro de alumnos de la Escuela Militar de Aeronáutica, lo que se concretó en 1997. Para ello se modificó la infraestructura del instituto que las recibiría y de las unidades donde eventualmente con posterioridad, prestarían servicios.

Actualmente ya existen Oficiales mujeres y prestan servicios en la Aviación de Combate o desarrollan tareas específicas de apoyo a la actividad aérea y hasta el momento no han existido diferencias de significación entre el personal masculino y femenino, ya sea en las destrezas básicas del vuelo como en el don de mando. En los Servicios Generales de la Fuerza Aérea existen en la actualidad Oficiales mujeres profesionales como abogadas, arquitectas, contadoras y médicas.<sup>30</sup>

Es de señalar que en nuestro país, de los aproximadamente 2.000 militares que a la fecha practican paracaidismo, sólo 30 son mujeres.

El perfil profesional del Alférez del Ejército Nacional (publicado en la Orden del Comando General del Ejército N° 10.586), por ejemplo, no hace distinciones de sexo, sino que sus exigencias son genéricas, siendo sus requisitos, entre otros: "...A. Psicológicos: 1) Aceptación de la autoridad e integración de normas. 2) Adecuado control de impulsos y emociones. 3) Confianza en sí mismo. 4) Creatividad y capacidad de análisis y de síntesis. 5) Capacidad para la elaboración de juicios correctos y toma de decisiones justas. 6) Criterio en la aceptación de desafíos. 7) Capacidad para establecer vínculos e integrarse socialmente a diferentes medios. 8) Flexibilidad y adaptabilidad. 9) Nivel intelectual término medio a superior. 10) Iniciativa. 11) Reserva y discreción. 12) Resistencia psíquica al trabajo profesional en medio de presiones intensas y prolongadas; y B. Físicos: 1) Salud en general: no padecer afecciones inhabilitantes; conservar una capacidad física y entrenamiento acorde con las exigencias de las acciones militares en las que puede intervenir el Alférez. 2) Requisitos psico-motores: resistencia; fuerza; agilidad; coordinación; flexibilidad; velocidad. 3) Destrezas necesarias para el combate y actividades que las apoyan: a- Destrezas: tiro, defensa personal, entrenamiento en pistas de obstáculos, natación; b- Actividades: esgrima, equitación.

En el año 1996, en el Liceo Militar "General Artigas", por primera vez en la historia de nuestro país, se abrieron inscripciones para mujeres. Ese año se inscribieron 104 alumnas y 199 varones. Al finalizar el primer año, las alumnas habían obtenido el promedio anual más alto en estudios,

---

<sup>29</sup> "La Defensa Nacional – Aportes para un debate" – República Oriental del Uruguay – Ministerio de Defensa Nacional. Pág. 192 y 193, enero 2005

<sup>30</sup> Ibid.

en Instrucción pre-militar, en Conducta; el promedio más alto en las Orientaciones Científica y Humanística y niveles muy destacados en Educación Física. Dos de ellas, debido a su alto nivel académico, lograrían más adelante la exoneración de exámenes culturales para ingresar a la Escuela Militar de Aeronáutica.

### **La mujer en las fuerzas policiales uruguayas**

Al Ministerio del Interior le compete en nuestro país, el mantenimiento del orden público y la prevención de los delitos; esto es, el estado de hecho en el que se realizan los valores de tranquilidad y seguridad pública, la normalidad de la vida corriente en los lugares públicos y el libre ejercicio de los derechos individuales. El servicio policial debe protección a los individuos, otorgándoles las garantías necesarias para el libre ejercicio de sus derechos y la guarda de sus intereses, en la forma que sea compatible con los derechos de los demás.<sup>31</sup> Debe asegurar el cumplimiento de las leyes, reglamentos, órdenes, resoluciones y permisos de cuya vigencia efectiva le está encomendado el contralor, y le corresponde colaborar con las autoridades judiciales y los Gobiernos Departamentales<sup>32</sup>

Los cometidos de la Escuela Nacional de Policía, son la formación, capacitación y perfeccionamiento de los Oficiales de Policía de toda la República, preparación de los aspirantes a ingreso, Cursos de Pasaje de Grado para el Personal Subalterno<sup>33</sup> y bajo cuya supervisión funcionan una Escuela Policial de Estudios Superiores (en Montevideo)<sup>34</sup> y Centros de Formación Profesional (“Escuelas de Policía Departamentales”)<sup>35</sup>. Bajo la supervisión del mismo Organismo docente, funcionan también en la Dirección Nacional de Bomberos, los Cursos de la Escuela Policial de Estudios Superiores y Pasaje de Grado para Jefes y Oficiales de esa Dirección de formación Pasaje de Grado para su personal subalterno.

Para el ingreso a la Escuela Nacional de Policía, en la cual se capacita al alumno en diferentes opciones para su posterior egreso en las áreas de seguridad, bomberos, penitenciaría, Instituto que brinda al alumno egresado los títulos de Oficial de la Policía Nacional y Licenciado en Seguridad Pública, los requisitos son claramente exigidos para ambos sexos, encontrándose entre dichas condiciones las de ser ciudadano/a uruguayo/a, soltero/a y una edad no mayor a 24 años, haber finalizado el ciclo de Enseñanza Secundaria completa en cualquier orientación, rendir satisfactoriamente los exámenes médicos, psicológicos y físicos, y la aprobación de exámenes de: literatura, matemática, introducción al derecho, informática, cultura general y expresión oral.

Respecto al ingreso a la carrera policial, ya sea como Cadetes de la Escuela Nacional de Policía, como Agente, Coracero, Bombero o Guardia, como Agente de 2<sup>a</sup> en los sub-escalafones de personal Administrativo, Especializado y de Servicio, o a los grados vacantes del sub-escalafón del personal Técnico-Profesional, mediante concurso de oposición y méritos, la Ley Orgánica Policial y sus modificativas, no hacen especificaciones por motivos de género.

Es de señalar que por Decreto N° 308/005 del Poder Ejecutivo de fecha 19 de setiembre de 2005, se exige como requisito especial para el ingreso a la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación, una estatura mínima de 1.70 metros para los ciudadanos aspirantes masculinos y 1.65 metros para las ciudadanas aspirantes femeninas, lo que expresa en forma por demás obvia, que ambos géneros pueden ingresar a dicha Dirección. Sin embargo, en Decreto N° 307/005 del Poder Ejecutivo, de igual fecha que el nombrado anteriormente, se establece que para el ingreso al Regimiento de la Guardia Republicana, es necesario tener una estatura mínima de

---

<sup>31</sup> L.O.P. N° 13.963 de 22/05/1971, art. 2° y sus modificativas.

<sup>32</sup> Art. 5°, Ley N° 13.963 de 22/05/1971, texto sustituido por art. 28, Ley de Seguridad Ciudadana N° 16.707 de 12/07/1995.

<sup>33</sup> Art. 16, L.O.P. N° 13.963 de 22/05/1971 y sus modificativas.

<sup>34</sup> Art. 17, L.O.P. N° 13.963 de 22/05/1971 y sus modificativas.

<sup>35</sup> Art. 18, L.O.P. N° 13.963 de 22/05/1971 y sus modificativas.

1.75 metros de altura y como requisito especial para ingresar a la Guardia de Coraceros de dicho Regimiento, se exige saber montar a caballo, no efectuando distinción respecto a si los aspirantes pueden o no ser de ambos sexos.

La participación de la mujer en las fuerzas policiales, data desde hace casi 80 años. En la década de 1930, notándose que ciertas funciones policíacas tales como interrogatorio, traslado y revisión de mujeres y menores, no podían ser realizadas por hombres, por resolución del Presidente de la República de 30 de junio de 1931, se dispuso que ingresaran 6 Guardiaciviles del sexo femenino en la Jefatura de Policía de Montevideo y una en cada Jefatura del interior del país, acrecentándose este número en 1935.

En 1943 se organizó el Cuerpo de Policía Femenino de Vigilancia y Seguridad de la Cárcel de Policía, pasando a utilizar uniformes y regularizándose su situación presupuestal en 1945 en que se denominó a las integrantes del Cuerpo según su cargo: Policía Femenina de Montevideo, Vigilantes del Servicio de Seguridad y Vigilancia de la Cárcel de Policía<sup>36</sup>

### **Estadísticas de la Justicia Militar**

Como consecuencia de la menor cantidad de mujeres que de hombres en las Fuerzas Armadas, los casos por delitos militares cometidos por mujeres que se han juzgado ante la jurisdicción militar, son también inferiores. Las denuncias y condenas de personal femenino a su vez, han sido en la casi totalidad de ellas, por ilícitos de escasa gravedad como deserción simple y desobediencia, y todos los juzgamientos han recaído en personal subalterno.

En términos porcentuales, desde el año 1998 hasta la fecha, las Sentencias de Segunda Instancia, dictadas por el Supremo Tribunal Militar, oscilaron en las siguientes cifras<sup>37</sup>:

- Desde el año 1998 hasta el 2005 inclusive, todas recayeron en causas de enjuiciados hombres.
- En el año 2006, el 25% de las Sentencias dictadas correspondió a personal subalterno femenino.
- En los años 2007 y 2008, todas las Sentencias de Segunda Instancia recayeron en personal masculino.
- En el año 2009, también el 25% de las Sentencias de Segunda Instancia dictadas por el Supremo Tribunal Militar correspondió a personal femenino subalterno.
- En lo que va del año 2010 y hasta la fecha, todas las Sentencias de Segunda Instancia recayeron en causas de enjuiciados hombres.

Un caso de interés a señalar fue el de una integrante de la Armada Nacional, con el grado de marinero de primera, quien se presentó en la esfera jurisdiccional penal militar a efectuar una denuncia de acoso y persecución de la que adujo venía siendo objeto por parte de un superior. En momentos en que el buque donde prestaba servicios zarpaba, decidió no presentarse, no embarcarse, luego de haber pedido autorización para concurrir a consulta médica, debido al estado psicológico en el que alegó se encontraba, siendo su objetivo el de salvaguardar sus legítimos derechos. A criterio del Fiscal Militar actuante, los dichos de la declarante respecto a supuestos casos de acoso sexual sufridos en la Fragata Artigas (ROU O4), no fueron suficientes para enervar su responsabilidad, en virtud de que con la prueba glosada en el expediente no se llegó – a criterio del representante del Ministerio Público – a la comprobación de los extremos mencionados, por lo que acusó a la denunciante por los delitos de “Desobediencia por engaño al Superior” (artículo 37 numeral 4º del

---

<sup>36</sup> Foros de Uruguay Militar - [uruguaymilitaria.com/Foro/viewtopic.php?f=6&t=693](http://uruguaymilitaria.com/Foro/viewtopic.php?f=6&t=693)

<sup>37</sup> Datos extraídos del Archivo del Supremo Tribunal Militar.

Código Penal Militar<sup>38</sup>), en concurrencia fuera de la reiteración (artículo 56 del Código Penal) con un delito de “Deserción Simple” (artículo 48 numeral 4º del Código Penal Militar<sup>39</sup>), aconsejando se aplicara una pena de 7 meses de prisión.<sup>40</sup>

A pesar de que la defensa alegó el “estado de necesidad” de la enjuiciada y solicitó su absolución, por Sentencia definitiva de primera instancia<sup>41</sup>, se condenó a la procesada como autora penalmente responsable de los delitos y a la pena pedidos por el Ministerio Público.

Apelada la referida sentencia, el Supremo Tribunal Militar, por Sentencia definitiva de segunda instancia<sup>42</sup> revocó la anterior, absolviendo a la procesada de los delitos que le tipificara la resolución impugnada, por considerar que se encontraba exenta de responsabilidad en virtud de la causa de justificación de estado de necesidad, prevista en los artículos 27 del Código Penal y 33 del Código Penal Militar, ante una situación de extrema gravedad para su integridad personal. En efecto, el órgano de alzada entendió que surgía del expediente la configuración de la existencia de un peligro inminente que ameritaba la eximitoria de la enjuiciada, puesto que la conducta en la que incurrió fue motivada por la voluntad de evitar dicho peligro.

En cuanto a la cantidad de personal femenino juzgado por la Justicia Militar en relación al masculino en el último decenio, los porcentajes son los siguientes:<sup>43</sup>

- Año 2000 – 2,74%
- Año 2001 – 2,78%
- Año 2002 – 2,01%
- Año 2003 – 0,9%
- Año 2004 – 0,9%
- Año 2005 – 1,98%
- Año 2006 – 3,4%
- Año 2007 – 3,8%
- Año 2008 – 8,6%
- Año 2009 – 5,5%
- Año 2010 (hasta diciembre) – 3,23%

## ¿Qué resta por hacer?

En las últimas décadas se ha acentuado en el mundo un largo proceso de incorporación de la mujer en todos los roles de la sociedad, tanto en el aparato educativo como en el cultural y productivo; proceso que se ha caracterizado por ser cada vez mayor e igualitario. Este hecho ha sido reconocido y plasmado en la normativa internacional y nacional, y por supuesto no fue ajeno a nuestro país.

Se han operado cambios en la sociedad; cambios en los sistemas de educación, de producción y tecnológicos que en gran medida fomentaron la globalización y el progreso de los medios de comunicación. Una consecuencia de esos cambios y del desarrollo social, fue la incorporación de la mujer en todas sus actividades, por lo que la legislación tuvo que adaptarse a ello, tuvo que “ponerse a tono” con los cambios de la comunidad.

Ya durante las Primera y Segunda Guerras Mundiales, la mujer se incorporó en todos los medios

---

<sup>38</sup> Art. 37 del C.P.M.: “Comete desobediencia el militar o el equiparado o el prisionero de guerra, que menoscabe la disciplina de alguna de las siguientes maneras: ... 4º. Engañando al superior fuera del caso previsto en el inciso 22 del artículo 51”.

<sup>39</sup> Art. 48 del C.P.M.: “Comete deserción simple: ... 4º. El individuo de tropa que hallándose privado de su libertad, se evadiera sin violencia real ni personal”.

<sup>40</sup> Dictamen Nº 81/07 de fecha 1º de octubre de 2007 – Fiscal Militar de 2º Turno.

<sup>41</sup> Sentencia Nº 2/08 de fecha 12 de marzo de 2008, dictada por el Juez Militar de Primera Instancia de 2º Turno.

<sup>42</sup> Sentencia definitiva de segunda instancia Nº 4/09 de fecha 17 de setiembre de 2009 (Gral. Julio Halty, Presidente; Brig.Gral. (Av.) Julio Loureiro; C/N (CAA) Alfredo Gericke, C/N (CG) Raúl Dibarrart, Dra. Edith Wieder. Tte.Cnel. (JM)Dra. Marta Iturvide, Secretaria.

<sup>43</sup> Datos extraídos del Archivo del Supremo Tribunal Militar.

de producción sustituyendo al hombre. Si esta participación en condiciones de igualdad fue posible, era inevitable que en los demás ámbitos también estuviera en condiciones de igualdad, lo cual la ley debió reconocer.

¿Y qué pueden hacer las Fuerzas Armadas ante estos hechos?. ¿Pueden quedar atrás en el tiempo o liderar con el doble de potencial?

Las sociedades más desarrolladas son aquellas que no dependen sólo de sus materias primas sino las que agregan a la producción la tecnología y la inteligencia en la investigación, para lo cual su punto clave, es el correcto uso del factor humano. Las que segregan a parte de sus miembros, sea por cuestión de género o de cualquier otro tipo, están destinadas a su involución.

La defensa y la seguridad han formado parte de las actividades del ser humano, para la salvaguarda tanto de su vida como de sus fronteras. “Podrá ponerse en duda que la guerra haya sido un factor necesario en la evolución del género humano, pero existe un hecho acerca del cual no cabe discusión, y es el de que desde los más remotos tiempos hasta la época actual, la guerra ha sido la preocupación constante de los hombres...”.<sup>44</sup> La defensa y la seguridad le dan a la sociedad el marco de garantías para su desarrollo y las políticas de defensa han tenido que adaptarse a los cambios producidos en la misma. Luego de años de confrontación, el mundo ha cambiado y la flexibilidad de las políticas de defensa tiene que acompañar el desarrollo y los cambios del mundo, entre los que se encuentra la incorporación de la mujer. Incorporación que no constituye un “regalo” del hombre sino una necesidad.

Es innegable que la sociedad se ha embarcado en un proceso de cambio, de globalización, donde la mujer adquirió su espacio en todos los ámbitos. Por tanto, las Fuerzas Armadas, si pretenden servir a esa sociedad, deben indefectiblemente acompasar ese proceso – pues son parte de él – mediante la inclusión del género femenino en todos sus roles.

Y así como la familia funciona correctamente con la necesaria confluencia del hombre y la mujer, con la suma e intervención de éstos, las políticas de defensa deben integrar ambos potenciales con equilibrio, igualdad e inteligencia.

A pasos no muy rápidos pero en definitiva, dados, la mujer uruguaya ha ido involucrándose en tareas laborales que tradicionalmente fueron desempeñadas exclusiva o mayormente por el sexo masculino. En cuanto al tema que nos ocupa, ha ingresado poco a poco y aún en considerable menor cantidad que el hombre, a las Fuerzas Armadas y a la Institución Policial.

La normativa de nuestro país ha evolucionado a este respecto, encuadrando la realidad y los cambios operados en la sociedad uruguaya, por lo que actualmente vemos gran cantidad de disposiciones en las que se incluyen derechos de protección a la mujer. Como ejemplo podemos citar leyes como la que penaliza la incitación al odio, desprecio o violencia contra una o más personas en razón del color de su piel, de su raza, religión, origen nacional o étnico, orientación sexual e identidad sexual<sup>45</sup> o la que determina la participación de ambos sexos en las listas electorales y en los directorios de los partidos políticos<sup>46</sup>. Esta última fue promovida en virtud de la escasa inserción de la mujer en el sistema político, logrando muy pocas acceder al Poder Legislativo y al Ejecutivo nacional, a pesar de constituir el 53% de la población. Destácase que para el Poder Ejecutivo nuestra Carta Magna prevé ciertos cometidos relativos a la defensa y seguridad, competencia del Presidente

---

<sup>44</sup> General Fuller, J.F.C. – “Batallas decisivas del mundo occidental y su influencia en la historia” “Desde los tiempos más remotos hasta la batalla de Lepanto”- Volumen Primero - pág. 7 – Ed. Barcelona. Versión española de Fernández Yañez, Julio – Impreso en España – Luis de Cabalt, 1961 – Primera edición, Noviembre, 1961.

<sup>45</sup> Ley N° 17.677 de 29/07/2003

<sup>46</sup> Ley N° 18.476 de 03/04/2009 y su modificativa N° 18.487 de 15/05/2009.



de la República actuando con el Ministro o Ministros respectivos o con el Consejo de Ministros, tales como la conservación del orden y tranquilidad en lo interior, y la seguridad en lo exterior; el mando superior de todas las Fuerzas Armadas; decretar la ruptura de relaciones y previa resolución de la Asamblea General, declarar la guerra, si para evitarlo no diesen resultado el arbitraje u otros medios pacíficos; tomar medidas prontas de seguridad en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior; concluir y suscribir tratados.<sup>47</sup> Por su parte, es cometido del Poder Legislativo, cuando es ejercido por la Asamblea General, compuesta por la Cámara de Representantes y la Cámara de Senadores, entre otros: expedir leyes relativas a la independencia, seguridad, tranquilidad y decoro de la República, protección de todos los derechos individuales y fomento de la ilustración, agricultura, industria, comercio interior y exterior; decretar la guerra y aprobar o reprobar por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, los tratados de paz, alianza, comercio y las convenciones o contratos de cualquier naturaleza que celebre el Poder Ejecutivo con potencias extranjeras y designar todos los años la fuerza armada necesaria.<sup>48</sup> De ahí que la participación de la mujer en estos ámbitos sea de trascendental importancia.

Sin embargo, resta mucho por hacer y ninguna nación desarrollada dejaría de utilizar ni en su defensa y seguridad ni en ningún otro desempeño social, un tan alto potencial. En consecuencia, en aras de la evolución de la comunidad, de un mejor bienestar y mayor progreso, debería incluirse a todo el factor humano en igualdad de condiciones y sin reserva alguna más que sus capacidades y habilidades individuales; promoverse la incursión del género femenino en todas y cada una de las tareas que componen estas órbitas, desde su planeamiento hasta su ejecución, sin restricción de desempeño alguno; y difundirse en mayor grado a través de todos los medios de comunicación posibles, las actividades y funciones desempeñadas.

Pero por sobre todo y ante todo, deberá educarse, formarse, prepararse para una mayor y mejor flexibilización de la conciencia y del comportamiento humanos, que continúan aún, en muchas circunstancias, retaceando ciertas labores femeninas o sus resultados, así como sancionarse toda actitud discriminatoria. Implementándose en lo pertinente los planes de estudio, deberá educarse a ambos géneros en cuanto a que ser diferente no significa deber ser excluido y que la incursión de la mujer en roles que tradicionalmente fueron desempeñados por hombres, no implica el cumplimiento de los mismos como tales sino en su condición de mujer; y comprender que ésta no viene a sustituir ni a superar como género sino a sumar, a enriquecer, con algunas características distintas y propias.

La mujer ha ido progresando en cuanto a espacio logrado en la seguridad y en la defensa, hecho que los medios de comunicación no han captado pues además de tener una cierta desinformación, apuntan a los eventos, a los acontecimientos y no a los procesos. Por ello, tendrá que implementarse una política de información en las Instituciones militares que sea capaz de reflejar a la comunidad toda, la continuidad y el progreso de la integración de la mujer en las Fuerzas Armadas. Es propicio destacar además, que dentro de un tan peculiar ámbito como lo es el militar, las pruebas a las que son sometidos sus integrantes, no discriminan a la mujer, no representan una dificultad sólo para el género femenino sino para todos sus miembros, los cuales optan por este camino en búsqueda de la excelencia y del compromiso mediante un continuo esfuerzo. Quien no se adapte a él, sea del género que sea, no estará capacitado para la profesión de las armas.

### **La realidad se adapta a la legislación? Conclusiones**

Ciertamente la legislación y reglamentación nacional han ido avanzando a la par de la normativa internacional y acorde a los logros que la mujer – sobre todo – fue forjando a lo largo de nuestra historia, para erradicar la discriminación de género, la desigualdad de derechos y la violencia física

---

<sup>47</sup> Constitución de la República Oriental del Uruguay, Art. 168, num. 1º), 2º), 16), 17) y 20).

<sup>48</sup> Constitución de la República Oriental del Uruguay, Art. 85, num. 3º), 7º) y 8º).

y psicológica, no sólo en los ámbitos familiar y social sino también laboral.

En los órdenes de seguridad y defensa en que intervienen profesionales médicas, abogadas, odontólogas, arquitectas, contadoras y enfermeras, entre otros tantos elogiados desempeños, la mujer – en términos generales – ha logrado cumplir sus roles acorde a sus capacidades individuales y habilidades personales, conocimientos y experiencia en el respectivo campo de su labor, en igualdad de condiciones que el sexo masculino y sin más distinciones que sus aptitudes en el desempeño de su profesión.

En las Fuerzas Armadas, como vimos, su intervención aumenta y se fortalece cada vez más. Pero aún falta mucho por hacer y mucho más para cambiar o modificar.

Abriendo los ojos a los pueblos del mundo o adentrándonos al análisis de grupos insurgentes, la historia nos demuestra que la mujer puede combatir en un campo de batalla y que ni en el adiestramiento de combate ni en la lucha en sí, hay diferencia de género.

Si se mantienen latentes el arraigo de costumbres, pensamientos y sentir, basados en la posición tradicional de las funciones que ocuparon el hombre y la mujer en la sociedad, se impide la evolución y se provoca una discordancia entre la legislación y la realidad.

Como muchos autores han denominado, la discriminación de género, ya sea positiva o negativa, debe ser eliminada de la conciencia de todos los individuos. La primera, el “paternalismo” o “proteccionismo” en el ámbito laboral y específicamente en el militar, perjudica y lesiona a la mujer, y el correcto y eficiente desempeño de las funciones, la institución en general y el buen cumplimiento del servicio. Y ni que hablar de la discriminación “negativa”, la cual puede traducirse en actos físicos y psicológicos, que además de ofender y quebrantar a la víctima y las situaciones señaladas anteriormente, propende a crear o aumentar en la persona o ser discriminante, una actitud psicológica, fundada en la irresponsabilidad y egoísmo, que autoinflinge, sin permitir superar esos valores negativos, que corroe y enferma tanto su propia personalidad, y la trastorna a un extremo tal que, en el mejor de los casos, llega a lesionar el buen servicio y eficaz cumplimiento de la función, tanto como a destruir las metas, objetivos e ideales de la misma.

Estos resabios, en los que en la mayoría de los casos se esconde la ineptitud, deben ser erradicados y las mujeres no podemos permanecer al margen. Desde lo más hacia lo menos, involucrándonos y todos, cumpliendo y haciendo cumplir la normativa vigente.

Debemos educar. Educar con la palabra pero más aún con el ejemplo y con los hechos. Demostrar que en cada lugar y rol que desempeña, la mujer está presente, ocupa un espacio, lugar y posición igual que el hombre. Y esto no sólo tienen que aprenderlo y concientizarlo estos últimos sino también las primeras.

Y tener presente que lo que distingue a un ser humano de otro es la fuerza de voluntad que utiliza y emplea para alcanzar sus logros, para conseguir sus fines o propósitos, para llegar a la meta fijada, para alcanzar la felicidad.

# La transformación del rol de las mujeres en las Fuerzas Armadas Argentinas: hacia la construcción de un espacio mixto

Laura Massón

## RESUMEN

Este trabajo propone mostrar parte del proceso de transformación de las Fuerzas Armadas Argentinas de un tipo de profesión exclusivamente masculina a una profesión mixta. El trabajo hace hincapié, con diferentes énfasis, en dos puntos. Por un lado, la importancia de incluir en el análisis de lo que se denomina habitualmente como “la incorporación de las mujeres a las Fuerzas Armadas” el rol que hasta el momento las mujeres han cumplido dentro de la institución en tanto esposas y como eje de un modelo de familia impulsado y reglamentado desde la propia institución. Por otro, se analizan las modificaciones de la normativa en los últimos cinco años, con el objetivo de dar cuenta de la experiencia Argentina en política de género en el ámbito de la defensa, pero también con la intención de revelar cómo el Estado construye un modelo familia y una ideología de género a partir de la aplicación de sus políticas públicas.

### *Radiografía de la situación vigente*

Actualmente el 11,56 por ciento de las personas que integran las Fuerzas Armadas en Argentina son mujeres y el 88,44 por ciento son hombres<sup>1</sup>. Del 11,56 por ciento de mujeres, el 6,55 por ciento son oficiales y el 7,52 por ciento son suboficiales. Si tomamos en cuenta únicamente el porcentaje de mujeres que forman parte del Cuerpo Comando, es decir aquellas cuya formación las capacita para participar en combate, este porcentaje se reduce significativamente. Así, en el caso del Ejército y la Armada las mujeres representan el 2 por del Cuerpo Comando, mientras que en la Fuerza Aérea alcanzan apenas a un 0,76 por ciento<sup>2</sup>.

El ingreso formal de mujeres a la estructura institucional de las Fuerzas Armadas Argentinas se realizó en dos etapas. La primera fue en los inicios de la década del 80, durante el gobierno militar, con la incorporación de personal femenino en el Cuerpo Profesional. El contexto histórico en el que se da este cambio en la organización de las Fuerzas coincide con los últimos años del gobierno de facto y con la denominada Guerra de Malvinas. Este primer cambio, que surge como iniciativa dentro del propio medio castrense, se da prácticamente al mismo tiempo en las tres fuerzas. Entre los años 1980 y 1983 se permitió el ingreso de mujeres al Cuerpo Profesional de las tres fuerzas tanto para oficiales como para suboficiales. El Ejército y la Fuerza Aérea incorporaron mujeres oficiales al Cuerpo Profesional en 1982, el mismo año del desembarco argentino en las Islas Malvinas y un año antes del inicio de la democracia. Por su parte la Armada ya había incorporado mujeres oficiales al Cuerpo Profesional en el año 1981 y mujeres suboficiales al Cuerpo Comando en el año 1980, estableciendo de esta manera el primer ingreso de mujeres al Cuerpo Comando de las tres fuerzas. Hubo, sin embargo, un antecedente de incorporación de mujeres suboficiales al Cuerpo Comando de la Fuerza Aérea en 1977 con la creación de la Policía Aeronáutica Nacional (PAN), mediante la Ley 21.521<sup>3</sup>. Luego de esta apertura a fines de los años 70 y comienzos de los 80 fue necesario esperar alrededor de quince años más para un nuevo cambio vinculado con el tema de género.

<sup>1</sup> Agradezco la lectura atenta, los comentarios y sugerencias de Iris Fihman.

<sup>2</sup> *Informe sobre la Integración de la Mujer en las Fuerzas Armadas 2010* del Ministerio de Defensa de la República Argentina.

<sup>3</sup> Una de las interpretaciones de este hecho ha sido, según el relato de mujeres que ingresaron durante esa etapa, es que se trataba de una “estrategia del gobierno para mostrar una imagen de modernización” de nuestro país ante el público extranjero que viajaría para asistir a los juegos del Mundial de Fútbol del año 1978 que tuvo como sede a Argentina. Pero la escasez de análisis empíricos confiables sobre el tema nos impide hacer inferencias tanto sobre la relación entre la incorporación de mujeres a la PAN y la celebración del mundial de fútbol, como la posible relación entre la incorporación de mujeres al Cuerpo Profesional de las Fuerzas Armadas Argentinas y la Guerra de Malvinas.

La segunda etapa se caracterizó por ser una transformación impulsada durante un gobierno democrático y se inició conjuntamente con una modificación en la modalidad de reclutamiento del personal de tropa que puso fin al denominado Servicio Militar Obligatorio basado en un sistema obligatorio y “universal” instaurado a partir de 1901<sup>4</sup>. Esta forma de reclutamiento fue reemplazada por el Servicio Militar Voluntario establecido a partir de la Sanción de la Ley 24429, que en su artículo primero expresa:

El Servicio Militar Voluntario (SMV) es la prestación que efectúan por propia decisión los argentinos *varones y mujeres*, nativos, por opción o ciudadanos naturalizados, con la finalidad de contribuir a la defensa nacional, brindando su esfuerzo y dedicación personales con las características previstas en la presente ley.

El decreto reglamentario de esta ley fue modificado en el año 2006 por el decreto 1647 que derogó el inciso que establecía que “no podrán ingresar aquellos ciudadanos que tengan hijos o personas legalmente a cargo”. Entre sus considerandos se hace explícito, además de la necesidad de respetar las normativas establecidas por la Organización Internacional del Trabajo sobre la Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Trabajadores y Trabajadoras, que

...no obstante los logros obtenidos en las últimas décadas, en el contexto socio-cultural actual *aún persisten reglas y prácticas que discriminan a las mujeres por su condición de tales* y se mantienen, de hecho, mayores obligaciones en relación a la crianza de los hijos y el sostén del hogar que los hombres.

Que, por ello, *resultan las mujeres particularmente afectadas por reglas como las que el presente Decreto modifica*, que fundan la discriminación en la existencia de hijos a cargo.

(Destacado propio)

La incorporación de mujeres como soldados voluntarios en el caso del Ejército fue a partir del año 1995, mientras que en la Fuerza Aérea comenzó en el año 1996, y en la Armada recién seis años después.

En esta segunda etapa de modificaciones estructurales en la composición de los integrantes de las Fuerzas Armadas vinculadas al tema de género, se produce uno de los cambios más importantes en cuanto atraviesa la identidad misma de la institución militar. Se trata de la apertura para el ingreso de mujeres al denominado Cuerpo Comando de Oficiales. El Ejército Argentino fue el primero en permitir el ingreso de mujeres oficiales en el año 1997. Seguido de la Fuerza Aérea en el año 2001 y la Armada en el año 2002. Este proceso se inició con restricciones para el acceso de las mujeres a algunas armas. Actualmente la Armada y la Fuerza Aérea permiten el acceso de mujeres a todas las armas, mientras que en el caso del Ejército aún permanecen cerradas las armas de Infantería y Caballería. Esta restricción está actualmente en discusión y hay señales que indican que su apertura podría ser inminente. Esta segunda etapa de transformaciones en la composición de los integrantes de las Fuerzas Armadas se caracteriza por avanzar, especialmente a partir del año 2006, hacia la construcción de la profesión militar como espacio mixto al trabajar intensamente en el diagnóstico de la situación con perspectiva de género, en la posterior modificación de normas y en la creación de organismos y equipos de trabajo con el objetivo de acompañar estos cambios.

---

<sup>4</sup>El entrecomillado del término “universal” tiene la intención de señalar que bajo esa denominación se consideraba solamente a los hombres. A partir del acceso de las mujeres a los derechos civiles y políticos estas políticas incluidas bajo la denominación de “universales” muestran la relatividad de esta denominación y comienzan a ser percibidas como espacios sociales de segregación de los cuales se excluye a la mitad de la población.

## Las diversas dimensiones de la “incorporación” de mujeres a las FFAA

Uno de los estereotipos de género más arraigados en la cultura occidental es aquel que asocia a las mujeres con la paz, y a los hombres con la fuerza, la violencia y la guerra. Mientras que las mujeres han sido consideradas en términos generales como incapaces de ejercer violencia, la contracara de esta perspectiva es la vinculación de masculinidad, fuerza y violencia. La dinámica social suscitada por la Primera y la Segunda Guerra Mundial permitió, sin embargo, comprobar empíricamente que más allá de los estereotipos de género, por necesidades funcionales y/o económicas, las mujeres ocuparon lugares que hasta ese momento fueron considerados exclusivamente masculinos. Por un lado, aquellos trabajos que quedaban vacantes a medida que los hombres eran llamados para integrarse a las filas de las FFAA. Por otro, y particularmente relevante para nuestro caso, son los ejemplos en que las mujeres también fueron parte de las Fuerzas Armadas como, en el caso de Estados Unidos, el Cuerpo del Ejército de Mujeres (WAC en sus siglas en inglés) durante la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, esta participación sólo fue posible bajo circunstancias especiales y se retrajo una vez finalizada la guerra y restablecidas las condiciones de paz. Además, estas experiencias de participación de las mujeres en la guerra no han sido reivindicadas desde la propaganda estatal ni desde la historia, como sí ha sucedido con la participación de los hombres. Al no haberse producido una inversión simbólica que asocie estos hechos históricos a la identidad femenina, los estereotipos que asocian a las mujeres con la paz, y con un desempeño más vinculado a tareas consideradas femeninas, no se han modificado sustancialmente.

Dada la experiencia histórica, podemos decir que más que existir una disposición natural de las mujeres hacia la paz, lo que observamos es que las sociedades han construido y demarcado esmerada y detalladamente a las Fuerzas Armadas como un espacio exclusivamente masculino y de segregación de las mujeres. Pero, me interesa destacar aquí que eso no significa que las mujeres hayan estado ausentes de la vida social de la institución, sino que su vinculación ha sido sostenida en tanto espacio diferenciado y complementario a partir de una clara división sexual del trabajo donde las mujeres fueron excluidas del manejo de las armas. En tiempos de guerra las mujeres han participado realizando tareas de apoyo al combate consideradas propias de su sexo (tales como el cuidado de los enfermos y heridos). Mientras que en tanto esposas de oficiales y suboficiales han garantizado la existencia y el funcionamiento de una institución “solo para hombres” al ajustarse, desde su rol en la familia, a las exigencias que las Fuerzas Armadas han impuesto a sus miembros. La presencia de estas mujeres ha sido integrada a la institución a partir de una clara delimitación de roles sociales definidos según sexo, donde les correspondía dirimir todos los asuntos propios del mundo doméstico, estimular la socialización y cohesión social dentro del ámbito militar y atender a la vinculación con la comunidad especialmente a través de tareas de beneficencia.

En su trabajo, “El ejército y la familia como instituciones voraces”, Wechsler Segal (1991) señala que, aunque existen requerimientos organizativos en otras profesiones, el ejército es casi único en el tipo de exigencias que impone a los miembros del servicio y a sus familias. Atendiendo a esta observación, es posible tener una comprensión más acabada de las Fuerzas Armadas -concebidas como espacios exclusivamente masculinos-, cuando las analizamos en interacción con un determinado modelo de familia. En el caso de Argentina, tal ha sido la importancia que la institución otorgó a la familia que en su normativa incluye instrumentos de regulación de la misma. Por otra parte, en el plano informal los miembros de las fuerzas han sido siempre incentivados a contraer matrimonio. Durante mucho tiempo, los solteros no han sido vistos con buenos ojos. No solo se consideraba que los hombres que pertenecían a las fuerzas debían casarse, sino que debían hacerlo con una mujer. Es importante destacar que la familia militar tiene como eje a una mujer. Hasta el momento han sido inconcebibles institucionalmente los matrimonios con personas del mismo sexo, lo que ha significado que solamente las mujeres se incluyeran en tanto esposas. Así, parte de la construcción de la masculinidad de los miembros de las Fuerzas Armadas ha sido edificada y consolidada en la existencia de una familia heterosexual cuyo sostén afectivo y el quehacer cotidiano estaba en manos de mujeres.

Sin embargo, las preguntas acerca de la participación o el ingreso de las mujeres a las Fuerzas Armadas surgen solamente cuando la institución se ve inducida a integrarlas como pares de los hombres. Es posible dar un ejemplo de esto a partir de los títulos de publicaciones referidas al tema. Para analizar la incorporación “formal” de las mujeres a las Fuerzas Armadas se utilizan habitualmente expresiones tan generales como “La mujer en las Fuerzas Armadas” o “La incorporación de la Mujer en las Fuerzas Armadas”. De esta manera queda fuera del análisis, tanto en el plano empírico como en el simbólico, la integración de las mujeres en tanto “esposas” que ha caracterizado durante años a esta institución<sup>5</sup>.

Considero que en la construcción de este tema como problema sociológico es conveniente hacer un ejercicio de extrañamiento y ampliar la mirada de manera que nos permita ver las formas efectivas en que las mujeres han estado integradas a las Fuerzas Armadas y que el punto de vista normativo o jurídico de “la incorporación” nos dificulta visualizar. Tal como expresa Donadio (2004:9) la participación de las mujeres en las Fuerzas Armadas existe desde sus inicios, sin embargo, la organización de las Fuerzas como institución profesional a principios del siglo XX no incluyó la participación femenina en la estructura<sup>6</sup>. Cuando trabajamos actualmente en este tema, más que analizar “la incorporación de la mujer a las fuerzas armadas” estamos dando cuenta de un proceso de transición de una profesión tradicionalmente masculina hacia un espacio de trabajo mixto, en el cual las mujeres deben ahora ser reconocidas no en términos de colaboración (y complementariedad) con las tareas definidas como masculinas, sino en pie de igualdad en el desempeño profesional. Observando el fenómeno desde este punto de vista, ¿cuáles son las dimensiones a tener en cuenta empíricamente para comprender las potencialidades y los obstáculos de esta nueva transformación?

Podemos responder parcialmente a esta pregunta a partir de la revisión y análisis de la normativa vigente en materia de género dictada por el Ministerio de Defensa en los últimos cinco años<sup>7</sup>. Para ordenar la exposición, propongo dividir las medidas adoptadas en dos partes. En la primera me dedicaré a examinar las normas que afectan directamente a los/as integrantes de las Fuerzas Armadas, mientras que en la segunda daré cuenta de la normativa destinada a crear los mecanismos institucionales que guiaron (mediante la creación de equipos de trabajo y/o dependencias gubernamentales) los cambios producidos en la estructura de las Fuerzas Armadas en relación al desempeño de integrantes de ambos sexos.

## Primera parte

En esta dimensión incluyo las leyes, decretos y reglamentaciones institucionales destinadas a adaptar la normativa vigente a las transformaciones acontecidas en las Fuerzas Armadas con vista a su transformación en una institución profesional mixta y adecuarla además a las leyes que ya rigen en el medio civil<sup>8</sup>. Me interesa destacar que las primeras modificaciones impulsadas por el Ministerio de Defensa tuvieron precisamente como objetivo la modificación del modelo de familia impulsado por las Fuerzas Armadas hasta el momento. Un espacio de ejercicio profesional exclusivo para los hombres pudo ser sostenido durante mucho tiempo dada su integración con una forma particular de familia en la que la mujer estaba dedicada a las tareas domésticas y al cuidado de los niños, mientras que cabía al hombre la responsabilidad principal sobre el sostén económico del hogar. Ya

---

<sup>5</sup> La institucionalización del rol de esposas de las mujeres en las Fuerzas Armadas puede percibirse en algunas normas escritas, pero sobre todo forma parte de las normas consuetudinarias que guían el comportamiento de sus miembros.

<sup>6</sup> El primer reconocimiento formal de las mujeres dentro de la estructura de las Fuerzas Armadas es, según Donadio, en 1960 cuando se crea una Escuela de Enfermería en el Ejército que permite a la mujer acceder al estado y jerarquía militares.

<sup>7</sup> La información citada sobre normativa fue extraída del *Informe sobre la Integración de la Mujer en las Fuerzas Armadas 2010* del Ministerio de Defensa de la República Argentina y de la consulta personal de las reglamentaciones.

<sup>8</sup> El aspecto jurídico y normativo es habitualmente el más citado en términos de “logros” o “avances” en el tema. En ese sentido Argentina, especialmente en las dos últimas décadas, ha legislado sobre varios de los aspectos vinculados a las relaciones de género y los derechos de las mujeres y ha adherido a la mayor parte de los pactos y tratados internacionales en esta materia. Como el punto de referencia más importante podemos citar la incorporación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, considerado el tratado de derechos humanos más importante en el ámbito internacional con relación a la mujer, a la Constitución Nacional en su reforma del año 1994 (artículo 75, inciso 22).

fué mencionado el decreto presidencial N° 1647/2006 que derogó la reglamentación que impedía que aquellas personas que tuvieran hijos o personas a cargo accedieran al Servicio Militar Voluntario. Esta medida estuvo destinada a promover y facilitar la integración de las mujeres, pero también modifica la vinculación que los propios hombres han tenido con las fuerzas. Desde el momento en que se permite el ingreso de hombres con hijos la institución se ve obligada a flexibilizar las exigencias hacia sus integrantes sean estos hombres o mujeres. En el mismo sentido avanza la Resolución Ministerial N° 1435 de noviembre de 2006, que elimina la prohibición – a quienes ingresaban a las Instituciones de Formación Militar – de reconocer a sus hijos o de asumir la paternidad y la Resolución N° 15 de enero de 2010, que garantiza el acceso a las prestaciones médicas a los/as hijos/as de los/as soldados voluntarios/as, los/as cadetes/as y los/as aspirantes.

Gran parte de las medidas tomadas por el Ministerio de Defensa, a partir del denominado “ingreso de las mujeres a las Fuerzas Armadas”, apuntan a reconocer que lo que se ha producido es un cambio en los roles determinados según sexo en la sociedad en general y que esto ha llevado a modificar la estructura ideal de familia que garantizaba la disponibilidad y dedicación a tiempo completo de sus miembros y también la exclusión de las mujeres de la estructura formal y su inclusión solamente en tanto esposas. En este sentido es ejemplar la Resolución Ministerial N° 200 del año 2008 que resolvió eliminar las normas existentes en las Fuerzas Armadas que prevenían que *para contraer matrimonio era necesario contar con la autorización o venia del superior* y la Resolución Ministerial N° 1796 del año 2007 mediante la cual se modificó el Reglamento para la Administración del Personal de la Armada Argentina, que *permitía someter a consideración disciplinaria la situación de concubinato, la existencia de hijos extramatrimoniales o embarazos siendo soltera* para el caso de las mujeres (destacado propio)<sup>9</sup>.

Los considerandos de la resolución 1796, además de hacer referencia a la letra de la Constitución Nacional y Convenciones y Pactos internacionales, incluyen la opinión de una reconocida socióloga argentina especialista en temas de familia para expresar que:

Vivimos en un mundo en el que las tres dimensiones que conforman la definición de familia (la sexualidad, la procreación y la convivencia) han sufrido grandes transformaciones y han evolucionado en direcciones divergentes. Esta transformación, para otros denominada crisis, ha dado lugar a una redefinición de roles al interior de la familia nuclear tradicional, por un lado, y al surgimiento de otras formas de organización familiar, por otro<sup>10</sup>.

De manera similar a las resoluciones dirigidas a la Armada, para el caso del Ejército y la Fuerza Aérea la Resolución Ministerial N° 74 de enero de 2008 derogó las directivas existentes que recababan información sobre “*situaciones regulares o irregulares de familia*” (destacado propio). El resto de la normativa vinculada a temas de “familia” se detalla a continuación:

- Resolución Ministerial N° 1352 del 31 de agosto de 2007. Eliminó, para el caso de la Armada y la Fuerza Aérea, toda restricción que impidiera el matrimonio entre militares de diferentes categorías, o de éstos con miembros de las Fuerzas de Seguridad.
- Resolución Ministerial N° 206 del 27 de febrero de 2008. Dispuso la revisión integral de las normas de las Fuerzas Armadas y la posterior eliminación de todo tipo de distinción entre hijos adoptivos e hijos biológicos, hijos matrimoniales y extramatrimoniales<sup>11</sup>.

<sup>9</sup>El control de la institución sobre las mujeres con quienes sus miembros formarían una familia y el objetivo de crear una forma específica de familia (certificada legal y religiosamente, sexualidad y procreación permitidas solamente dentro de la institución del matrimonio) muestran su relevancia y especialmente la de las mujeres en el sostenimiento y la continuidad de ambas instituciones (las Fuerzas Armadas y la familia).

<sup>10</sup> La socióloga citada es Elizabeth Jelin.

<sup>11</sup> El objetivo de esta resolución es excluir todas las normas de carácter estigmatizante y que no respeten el derecho de las personas a ser tratadas en condiciones de igualdad.

La normativa vinculada con la *asignación de vivienda* al personal militar también nos permite distinguir cuál ha sido el modelo de familia ideal promovido desde la institución. Se ha privilegiado y promovido mediante las normas institucionales el casamiento heterosexual. Así, las personas solteras (con hijos legalmente a cargo) no podían solicitar adjudicación de vivienda. Esta medida fue modificada mediante la Resolución Ministerial N° 1757 de noviembre de 2007. Actualmente, las normas implementadas desde el Ministerio de Defensa no presuponen la existencia de una familia integrada por un hombre y una mujer y favorecen con la adjudicación de vivienda a las personas que en forma individual posean la responsabilidad del grupo familiar y/o resulten víctimas de violencia familiar. Así, la Resolución Ministerial N° 967 del 28 de agosto de 2008 estableció en el Reglamento del Ministerio para la aplicación del Plan Federal de Construcción de viviendas, la inclusión de criterios de género para la asignación de las mismas y priorizó en la asignación de viviendas los casos mencionados. También la Resolución Ministerial N° 996 de septiembre de 2008 estableció como criterio de prioridad, para la asignación de viviendas fiscales, la consideración de la situación de los hogares monoparentales y monomarentales.

Dentro del ámbito de familia se trabajó también de manera intensa sobre el tema de violencia intrafamiliar. A partir de este compromiso surgió la siguiente normativa<sup>12</sup>:

- Resolución N° 1348 del 2 de noviembre de 2008. Mediante esta resolución se elaboró una Guía de recursos locales, provinciales y nacionales de lucha contra la violencia intrafamiliar, en el marco del Plan de Trabajo Conjunto para promover una política integral para la detección, atención y registro de los casos de violencia intrafamiliar.
- Resolución N° 50 del 21 de enero de 2009. Estableció un protocolo estandarizado de atención para los equipos de violencia intrafamiliar de las Fuerzas Armadas, asegurando homogeneidad en la atención y en la prestación de los servicios. Dicho protocolo fue realizado con el asesoramiento de un comité de expertos.

Hasta aquí he mencionado las modificaciones de la normativa existente relacionada con la familia y las resoluciones emanadas de la incorporación de nuevos tópicos como el caso de la violencia intrafamiliar. A continuación detallaré las normas destinadas a regular específicamente la actividad de las mujeres en la estructura profesional de las fuerzas. Las mismas están relacionadas con los siguientes tópicos: Embarazo, lactancia y maternidad; uso de uniformes; participación de las mujeres en misiones internacionales; discriminación y acoso sexual.

Con respecto a *Embarazo, lactancia y maternidad* se dictaron las siguientes resoluciones ministeriales:

- Resolución Ministerial N° 849 del 28 de agosto de 2006. Derogó las normas que impedían el ingreso y/o la permanencia, en el Colegio Militar y la Escuela de Aviación, de las alumnas que quedaran embarazadas<sup>13</sup>.
- Resolución Ministerial N° 113 del 9 de febrero de 2007, mediante la cual se requirió a los jefes de las Fuerzas Armadas que modificaran sus normas internas, a fin de evitar que se les exigiera a las mujeres militares embarazadas y/o lactantes la realización de actividades de combate, orden cerrado, tiro y/o cualquier otra actividad que no fuera debidamente aprobada por un médico, en la medida que pudieran poner en riesgo su condición.
- Resolución Ministerial N° 1273 del 18 de noviembre de 2009, que reglamentó la situación de cadetes/aspirantes o voluntarias embarazadas y mujeres en condición de ascenso embarazadas.

<sup>12</sup> También se dictaron las Resoluciones Ministeriales N° 208 del 27 de febrero de 2008 (restringe la portación, tenencia y transporte del arma de dotación, al personal denunciado por violencia intrafamiliar, interpersonal y/o abuso de armas) y la N° 656 del 24 de junio de 2008 (limita la tenencia y la portación de armas de fuego de dotación, sólo a los actos de servicio que requirieran de las mismas).

<sup>13</sup> Esta reglamentación se adecua a lo dispuesto por la Ley N° 25.808, que establece que no se podrán adoptar acciones institucionales que impidan la prosecución normal de los estudios a estudiantes en estado de gravidez o durante el período de lactancia, y a los estudiantes en carácter de progenitores, en ningún tipo de establecimiento.



La misma busca compatibilizar el respeto de los derechos provenientes de la maternidad y las necesidades del desarrollo de la carrera profesional en sus distintas etapas.

Por su parte, la Comisión para la Reforma de la Ley N° 19.101 “Ley para el Personal Militar” prevé ampliar la licencia por maternidad para las mujeres militares, de 90 a 110 días, igualando así a la situación de las mujeres civiles. Vinculado al tema del uso de *uniformes* la Resolución Ministerial N° 781 de julio de 2008 estableció la obligación de las Fuerzas Armadas de modificar la composición de las diferentes juntas, comisiones e instancias de asesoramiento en lo referente a los estudios de la reglamentación de los uniformes de las mujeres militares, e integrar mujeres a las mismas. Mientras que en relación con la *participación de Mujeres en Misiones Internacionales*, la Resolución Ministerial N° 73 del 21 de enero de 2009 modificó la Resolución Ministerial N° 1426, que define las funciones asignadas a los Agregados de Defensa y/o de las Fuerzas Armadas, y permitió que las mujeres militares pudieran integrar la terna de candidatos propuestos para integrar una misión en las Agregadurías Militares en el extranjero.

Con respecto a la *discriminación y el acoso sexual*, la Auditoría General de las Fuerzas Armadas mediante Circular N° 19/2009 instó a arbitrar los medios necesarios a fin de asegurar que en aquellos casos que, eventualmente, pudieran constituir acoso sexual en cualquiera de sus manifestaciones, los legajos disciplinarios serán llevados mediante la intervención de un oficial auditor<sup>14</sup>. Existe también normativa interna de las Fuerzas Armadas sobre discriminación y acoso sexual. Detallaré a continuación la información suministrada por las fuerzas para la realización del *Informe sobre la Integración de la mujer en las Fuerzas Armadas*. El Ejército notificó que no existe normativa particular que hiciera referencia al acoso sexual o a la discriminación, encontrándose vigente para todo el personal de la Institución lo establecido en el Código de Disciplina de las Fuerzas Armadas. Por su parte, la Armada informó sobre las siguientes disposiciones relacionadas al acoso sexual y a la discriminación:

- Disposición Permanente DGPN N° 2/05 - “Normas a seguir por el personal militar con hijos nacidos antes del ingreso a la Institución, durante su permanencia en los Institutos de Formación o reconocidos con posterioridad al egreso”.
- Disposición Permanente DGPN N° 6/06 - “Modificaciones a las condiciones para el ingreso de personal que se postule para los Institutos de Formación de la Armada, el Curso de Integración Naval (CUINA) y el Curso de Admisión para Marinero Tropa Voluntario”.
- Disposición Permanente DGPN N° 2/07 - “Eliminar de toda reglamentación interna, aquellas normas y requisitos para el ingreso o la permanencia, que pongan como restricción caracteres físicos o enfermedades con manifestaciones exclusivamente estéticas, en tanto no guarden relación objetiva con las exigencias físicas necesarias para la formación naval-militar y que puedan interpretarse como discriminatorias por motivos estéticos”.
- Disposición Permanente DGPN N° 5/07 - “Normas generales de prevención y asistencia para conductas que pudieran encuadrarse como acoso sexual”.
- Disposición Permanente DGPN N° 6/07 - “Normas generales de prevención y asistencia para

---

<sup>14</sup> Es interesante observar que la mayor parte de la normativa dictada por el Ministerio de Defensa y/o las Fuerzas Armadas está orientada a adecuarse al marco legal existente en Argentina. En este caso el marco legal está dado por el artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional, que en la reforma constitucional del año 1994 incorporó entre otros tratados y declaraciones con jerarquía constitucional a la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. El artículo 11 de la CEDAW (según sus siglas en inglés) establece que los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar los mismos derechos a hombres y mujeres. A nivel regional La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belén do Pará), que fue incorporada a la normativa nacional el 13 de marzo de 1996 mediante la Ley N° 24.632, instó a los Estados a adoptar medidas específicas para fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y a que se respeten y protejan sus derechos humanos. La Convención observa que la violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica, incluyendo entre ellas secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar. En el ámbito nacional Argentina cuenta con la sanción de la Ley N° 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, que fue reglamentada en el presente año.

conductas que pudieran encuadrarse como actos discriminatorios”.

- Disposición Permanente DGPN N° 9/07 - “Normas generales a seguir con el personal militar de alumnos para los casos de embarazo y/o hijos a cargo”.

### **La Fuerza Aérea Argentina comunicó sobre las siguientes resoluciones:**

- Resolución N° 215/08 - “Creación de la Oficina Centralizada de la Mujer, dependiente del Comando de Personal.”
- Resolución N° 1201/09 - “Modificación de la denominación de la ‘Oficina Centralizada de la Mujer’ por ‘Oficina de Género’”.

### **Segunda parte**

En este apartado me interesa considerar, más allá de la eficacia simbólica que sin lugar a dudas produjo la normativa citada, el impacto que tuvo en el caso argentino que el Ministerio de Defensa sea presidido por una mujer. Desde el año 2005, cuando la Dra. Nilda Garré asumió como Ministra de Defensa la perspectiva de género fue efectivamente incluida en la agenda de defensa. En un discurso pronunciado en marzo de 2007 en el Ciclo de Conferencias “Las Mujeres y sus Luchas en la Historia Argentina”, la Dra. Garré anunció:

Nuestro objetivo primero es y será incorporar y consolidar una necesaria perspectiva de género en la conducción de las fuerzas armadas, centrada ésta en la profundización de la igualdad de acceso a oportunidades al interior de las mismas y en el firme respeto por los derechos y garantías fundamentales de la mujer.

Hacer de la equidad de género y el igual acceso a oportunidades la piedra angular de unas fuerzas armadas modernas y plenamente incorporadas a las reglas del estado de derecho y los derechos humanos será una de las premisas fundamentales de nuestra gestión.

En esa misma oportunidad presentó los lineamientos estratégicos del Ministerio de Defensa para contribuir a que las mujeres militares en las fuerzas armadas y las mujeres civiles que trabajan en dependencias del área defensa puedan lograr “una integral y equitativa integración laboral”. Los mismos pueden resumirse en 2 puntos principales:

#### **1. Trabajo Diagnóstico:**

- Realización de un censo para conocer las condiciones socio-económicas de las mujeres en las fuerzas.
- Implementación de una encuesta de opinión a las mujeres de las fuerzas sobre sus percepciones y expectativas al interior de sus unidades y de la fuerza en general.
- Análisis sobre la situación jurídica de las mujeres en las Fuerzas y de la infraestructura edilicia para detectar posibles vulnerabilidades y reformas a realizar.
- Creación bajo la órbita del Ministerio de Defensa de una Unidad Especializada en temas de género. Así, la Resolución Ministerial N° 213 del 16 de febrero de 2007, formalizó el primer *Observatorio sobre Integración de la Mujer en las Fuerzas Armadas*, concebido como una herramienta de diagnóstico y análisis sobre la situación de las mujeres y su inserción en el ámbito de las Fuerzas Armadas<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> El Observatorio sobre Integración de la Mujer en las Fuerzas Armadas fue dirigido inicialmente por la Dra. Sabina Frederic y actualmente por la Directora Nacional de Género Dra. Malena Derdoy.

## Creación de vínculos de cooperación institucional

El Ministerio de Defensa se propuso estrechar lazos de cooperación institucional, tanto a nivel interno como internacional, con el objetivo de nutrirse de la experiencia y el apoyo académico y profesional de calificadas instituciones dedicadas a cuestiones de género y defensa. En este contexto se firmó un acuerdo marco de cooperación y asistencia recíproca para el estudio, capacitación, investigación y difusión en temas de género con el Consejo Nacional de la Mujer. También se promovió la realización de cursos abiertos de capacitación sobre cuestiones de género en las Fuerzas Armadas. La vinculación con Universidades Nacionales, Organizaciones no Gubernamentales y otras dependencias del Estado especializadas en el tema fue formalizada mediante la Resolución Ministerial N° 274 del 2 de marzo de 2007 que creó el *Consejo de Políticas de Género para la Defensa*, que se reúne mensualmente en el Ministerio de Defensa y es un órgano asesor del/la Ministro de Defensa<sup>16</sup>.

Otros de los organismos, creados a partir de las recomendaciones del *Consejo de Políticas de Género para la Defensa*, y que denotan el compromiso institucional tanto del Ministerio como de las Fuerzas Armadas en el trabajo hacia la integración de hombres y mujeres dentro de la institución, son las *Oficinas de Género de las Fuerzas Armadas*<sup>17</sup>. La composición de estas oficinas se diagramó de manera interdisciplinaria y están integradas por un psicólogo/a, un abogado/a y un/a trabajador/a social, pudiendo estar integradas por personal militar o civil. En cuanto a su ubicación institucional, las mismas están a cargo de los Jefes de Personal, lo cual las dota de la entidad y jerarquía institucional necesarias para su efectivo funcionamiento<sup>18</sup>. La creación de estas instancias de asesoramiento, seguimiento y evaluación son sumamente necesarias en tanto se ha comprobado que si bien las mujeres han comenzado a participar efectivamente en espacios que eran exclusivamente masculinos, los estereotipos de género vinculados a la división sexual del trabajo persisten más allá de las pruebas empíricas que los refutan.

Por tal razón, es importante destacar que, en su discurso pronunciado por motivo del Día Internacional de la Mujer en el año 2008, la Ministra de Defensa hizo hincapié en la diferencia entre “tener Fuerzas Armadas en las que simplemente hay mujeres a Fuerzas Armadas con mujeres realmente integradas”. En ese momento llamó la atención acerca de la necesidad de incorporar en la reflexión, aspectos tales como la dinámica de las relaciones entre ambos sexos, el rol de la masculinidad, el lugar asignado a lo “femenino” y los estereotipos culturales e institucionales asociados a estas categorías y reconoció que “una política de género ya en marcha debe extenderse y avanzar en el desafío de operativizarse como una herramienta transversal, tanto en el análisis como en el diseño de las políticas públicas”.

Finalmente, comunicó los lineamientos de trabajo correspondientes a ese año y propuso tres líneas de acción:

- 1) Propuestas para el desarrollo de un plan nacional de instalación de jardines maternos y paternidad responsable y promover la apertura de lugares para el cuidado de los hijos e hijas durante el horario de trabajo.
- 2) Conformación de un grupo de trabajo para la operativización de la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a fin de garantizar la incorporación de la perspectiva de

---

<sup>16</sup> Uno de los objetivos del Consejo fue la articulación del Estado con la sociedad civil, por esta razón el mismo está integrado por especialistas académicos/as en el tema, representantes de Organizaciones no gubernamentales y mujeres Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Armadas. El objetivo principal es analizar y discutir el desarrollo de propuestas para el mejoramiento de las condiciones de acceso, permanencia y progreso en la carrera militar, destinadas a erradicar los obstáculos y promover acciones tendientes a garantizar la igualdad real de oportunidades para hombres y mujeres.

<sup>17</sup> Las Oficinas de Género de las Fuerzas Armadas fueron creadas mediante la Resolución Ministerial N° 1160 del 2 de octubre de 2008, cuyo antecedente fue la Oficina Centralizada de la Mujer de la Fuerza Aérea.

<sup>18</sup> En noviembre de 2009 la Resolución Ministerial N° 1238 aprobó el funcionamiento de las Oficinas de Género y creó además un Protocolo de Atención a los fines de estandarizar un criterio de consulta y de atención en las oficinas de las tres fuerzas.

Género en el marco de las Operaciones Internacionales para el Mantenimiento de la Paz.

3) Puesta en marcha de un plan de trabajo conjunto con los Comandos de Sanidad de las Fuerzas Armadas a fin de promover una política integral e integrada para la detección, atención y registro de casos de violencia intrafamiliar, promoviendo actividades de sensibilización y formación.

Así, en el año 2008 la Resolución Ministerial N° 207 creó el *Grupo de Trabajo para el Diagnóstico y Análisis de Medidas y Acciones para la efectiva implementación de la perspectiva de género en el marco de las Operaciones Internacionales de mantenimiento de la paz*<sup>19</sup>.

El año 2009 fue de sostenimiento y profundización de las acciones iniciadas los años anteriores. A modo de ejemplo podemos citar la realización de la segunda encuesta de Integración de las Mujeres a las Fuerzas Armadas, cuya primera aplicación fue producto del inicio del trabajo diagnóstico del *Observatorio sobre Integración de la Mujer en las Fuerzas Armadas*. En el marco del Plan Nacional de Jardines Maternales y Paternidad Responsable se avanzó en la supervisión y ampliación de los jardines existentes y en la construcción de nuevos<sup>20</sup>. Desde el *Consejo de Políticas de Género para la Defensa* se advirtió acerca de la necesidad de que las mujeres militares asignadas a tareas vinculadas con la aplicación de las nuevas políticas de género recibieran formación técnica y teórica que les permitiera desempeñarse con mayor confianza en sus nuevas funciones<sup>21</sup>. En cuanto a actividades de difusión se realizó el Seminario Regional “Mujer, Paz y Seguridad” organizado por el Ministerio de Defensa y la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). También se llevó a cabo un Seminario Regional sobre “Género y Fuerzas Armadas” realizado conjuntamente con la Fundación Friedrich Ebert donde participaron representantes de los Ministerios de Defensa de Brasil, Chile y Uruguay junto a referentes académicos en el tema de Género y Fuerzas Armadas.

En marzo de 2010 la Ministra de Defensa presentó el libro *Género y Defensa: Una Política en Marcha*. Se trata del cuarto número de la publicación del Ministerio de Defensa dedicada a difundir las políticas de género. Los cuatro libros publicados desde 2007 hasta 2010 dan cuenta del trabajo realizado en los últimos años y muestran que la implementación de la perspectiva de género en el ámbito de la Defensa ha sido una política sostenida y plenamente integrada al proceso de fortalecimiento institucional democrático de las Fuerzas Armadas en Argentina.

Como quedó demostrado, a partir del relato detallado de la normativa vigente en materia de política de género, se ha trabajado en Argentina de manera sostenida y a conciencia en pos del logro de la integración de ambos sexos en el ejercicio de la profesión militar. No solamente desde el Ministerio de Defensa, sino también desde las propias Fuerzas Armadas que paulatinamente se han ido apropiando de esta perspectiva y la han incorporado por iniciativa propia a sus estructuras y sus funciones<sup>22</sup>.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos institucionales y los importantes cambios en el plano

---

<sup>19</sup> Dicho grupo de trabajo es coordinado por la Dirección Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Defensa, e integrado por la Dirección General de Cooperación para el Mantenimiento de la Paz del Ministerio de Defensa, el Departamento de Operaciones de Paz dependiente de la Jefatura III Operaciones del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz, dependiente del Comando Operacional del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

<sup>20</sup> Este tipo de intervención estatal da cuenta de la importancia del Estado en la regulación de la vida de las mujeres y de las relaciones de género. En este sentido es importante recordar que el Estado no se limita a regular la vida de las personas, sino que también define a través de sus políticas ideológicas de género y modelos ideales de masculinidad y femineidad.

<sup>21</sup> Con este objetivo se realizó un seminario intensivo destinado a las integrantes del Consejo de Políticas de Género de la Defensa y las integrantes de las Oficinas de Género fueron capacitadas en temas referidos a violencia laboral en razón de género, discriminación, mobbing y violencia institucional.

<sup>22</sup> Como ejemplo podemos citar la creación de la Diplomatura de Género y Gestión Institucional en el Instituto Nacional de Derecho Aeronáutico y Espacial de la Fuerza Aérea Argentina el año 2010 y el proyecto de investigación ejecutado actualmente por la Secretaría de Investigación del Colegio Militar de la Nación del Ejército Argentino “Género, actitudes y creencias asociadas en instituciones de formación universitaria militar”.

jurídico (y aún simbólico con la incorporación de una mujer a cargo del Ministerio de Defensa), las transformaciones a nivel empírico no se han producido al mismo ritmo. En la vida cotidiana sigue aún vigente la representación del rol de las mujeres en tanto esposas y madres y este estereotipo comienza a convivir al interior de la institución con el modelo de mujeres profesionales que intenta imponerse producto de la misma fuerza de los cambios producidos en la sociedad argentina, pero actualmente también desde las nuevas reglamentaciones ministeriales. Henrietta Moore (1988) llama la atención acerca de la dimensión social y simbólica del concepto de género y cómo los cambios que se registran en una de ellas no necesariamente se corresponden con cambios en la otra. Así, puede suceder que a pesar de que las mujeres participen en tareas antes consideradas masculinas esto no modifique la representación que las personas tienen acerca de lo femenino y de lo masculino. Al mismo tiempo es posible que las representaciones simbólicas cambien sin que necesariamente esto tenga impacto en los roles sociales establecidos para cada sexo.

Así, actualmente es posible ver cómo para muchos oficiales la incorporación de mujeres oficiales al cuerpo comando es visualizada como una dificultad: “Ahora tenemos el problema de la mujer”. Lo que es articulado verbalmente como “problema” hace referencia a la dificultad de integrar a las mujeres a un espacio profesional cuya columna vertebral era hasta ese momento el modelo hegemónico de masculinidad. El cual se construía en oposición a un mundo femenino representado arquetípicamente en los roles y funciones sociales cumplidos por sus esposas y donde la sexualidad era ocultada o colocada “fuera” de la institución. Con el ingreso de las mujeres en tanto profesionales se entromete la diferencia, la sexualidad y brota la incertidumbre acerca del desempeño de los roles sociales establecidos según sexo. No es que los oficiales de las Fuerzas Armadas no sepan interactuar con “la mujer”, sino simplemente que el mundo femenino, vinculado a la institución a partir de límites y funciones claramente establecidas, a partir de ahora comparte y disputa las mismas tareas y los mismos significados. Así, las dificultades surgen cuando es necesario interactuar con mujeres dentro de las unidades militares y que cumplan los roles que antes solo estaban adjudicados a hombres.

Durante un trabajo de campo realizado en el año 2008 en unidades de las distintas fuerzas en Argentina he podido observar y escuchar las expresiones de desconcierto (muchas de ellas con genuina preocupación) por parte de los oficiales acerca de la forma en que debían “tratar a las mujeres”<sup>23</sup>. No podían dirigirse a ellas de la misma manera que a sus esposas o a sus hijas, pero tampoco como a un hombre como estaban habituados hasta ese momento. Algunos expresaban su temor a gritarles y de esta manera provocar el llanto. Otros comentaban que su estrategia era consultar a sus esposas acerca de cómo resolver el problema. Este hecho, en apariencia sin demasiada relevancia, muestra que la dificultad no es la ausencia en la institución de una referencia al mundo femenino, sino que ese mundo está representado y gobernado por la figura de “la esposa”, que ahora se modifica<sup>24</sup>.

## **Conclusiones**

Siguiendo esta línea y para finalizar, quiero llamar la atención nuevamente acerca de la forma en que se ha construido analíticamente el problema de las mujeres y las Fuerzas Armadas. La principal dificultad ha sido el punto de vista desde el cual se enuncia como problema sociológico en la bibliografía de divulgación (y en algunos casos también en la bibliografía más estrictamente académica). Referirse al tema en términos de “La mujer en las Fuerzas Armadas” o “La incorporación de la Mujer en las Fuerzas Armadas” coloca, a mi juicio, tres dificultades analíticas que deben ser examinadas. En primer lugar al nombrar a “la mujer” en singular hacemos referencia a una abstracción que reconoce en “la mujer” una categoría universal sustentada en bases biológicas. En este sentido no está demás

---

<sup>23</sup> Trabajo realizado desde el Observatorio Sociocultural de la Defensa (Universidad Nacional de Quilmes), coordinado por la Dra. Sabina Frederic e integrado por el Dr. Germán Soprano y la Dra. Laura Massón.

<sup>24</sup> La antropóloga inglesa Marilyn Strathern llama la atención acerca de que las construcciones sobre el género están vinculadas a los conceptos de sujeto, persona y autonomía. Precisamente la representación de “esposa” construida en el modelo de familia promovido por las Fuerzas Armadas está ligada a la idea de complementariedad y opuesta a la de autonomía.

recordar que las ciencias sociales ya han dado numerosas ejemplos que muestran que no es posible construir categorías sociales en base a la biología. Las mujeres no están definidas en su identidad únicamente por su sexo, sino que están atravesadas por una infinidad de vivencias y valores entre los que vale la pena citar, su clase, su formación profesional, su pertenencia étnica, su religión, su edad, sus capacidades, sus experiencias de vida y sus valores. Cuando hablamos de “la mujer” estamos reduciendo a una única dimensión a las mujeres y dejamos abierto el espacio para que él/la lector/a lo llene con sus propias representaciones, las cuales tienen siempre una especificidad cultural e histórica que es necesario explicitar. En segundo lugar, pone el acento en “la mujer” como elemento “excepcional” y “ajeno” a un determinado medio, lo cual muestra hasta qué punto se naturaliza la masculinidad como la forma normal y constitutiva del ejercicio legítimo de la violencia. Finalmente, cuando hablamos de “incorporación” estamos colocando el foco de análisis solamente en la dimensión formal o normativa reconocida por la institución.

En tanto continuemos pensando el tema en términos de “la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas” estaremos dejando fuera del análisis muchos de sus elementos constitutivos tales como las normas y valores de la institución, las formas de interacción de la institución, la regulación de la sexualidad de sus integrantes (que pareciera ponerse de relieve solamente cuando el espacio de trabajo se propone mixto), la asociación de la masculinidad con la violencia, la asociación de la masculinidad con el heroísmo, las instituciones con las cuales las Fuerzas Armadas deben interactuar y asociarse para sostener un espacio exclusivamente masculino. Y especialmente dejamos fuera de la mirada analítica las formas reales y efectivas en que las mujeres participaron de la vida institucional de las Fuerzas Armadas todos estos años.

## Bibliografía

- Dandeker, C., Mason, D. 2001. "The British armed services and the participation of minority ethnic communities: from equal opportunities to diversity?" *The Sociological Review*, mayo, Pp. 219-233.
- Donadío, M. 2004. "La incorporación de la mujer en las fuerzas armadas de la Argentina". Latin American Studies Association, Las Vegas, Nevada.
- García, A. L. 2009. "La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía: una aproximación de género a las Operaciones de Paz". En: *La mujer en las Fuerzas Armadas de América Latina y el Caribe: una aproximación de género a las Operaciones de Paz. Informes Nacionales*, RESDAL. <http://www.resdal.org/>
- Massón, L. 2009. "Las mujeres en las Fuerzas Armadas ¿Qué tipo de incorporación?". *Seminario Regional Género y Fuerzas Armadas*. Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Ministerio de Defensa de la Nación, Buenos Aires, Argentina.
- Ministerio de Defensa de Argentina. 2007. *Equidad de Género y Defensa: Una política en marcha (I)*.
- Ministerio de Defensa de Argentina. 2008. *Equidad de Género y Defensa: Una política en marcha (II)*.
- Ministerio de Defensa de Argentina. 2009. *Equidad de Género y Defensa: Una política en marcha (III)*.
- Ministerio de Defensa de Argentina. 2010. *Equidad de Género y Defensa: Una política en marcha (IV)*.
- Moore, Henrietta 1988. *Feminism and Anthropology*. Cambridge: Polity Press.
- Strathern, Marilyn 1980. "No nature, no culture: the Hagen case". En: Maccormack, C. y Strathern, M. *Nature, Culture and Gender*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Wechsler Segal, Mady. 1991. "El ejército y la familia como instituciones voraces". En: Moskos, C. y Wood, F. *Lo militar: ¿más que una profesión?* Madrid: Ministerio de Defensa.





# La incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas de los países europeos

Isidro Sepúlveda

## RESUMEN

A lo largo de las últimas décadas, los ejércitos de los países europeos han evolucionado de forma no concertada pero convergente, desarrollando las características comunes entre las que destaca la creciente integración de la mujer, tanto en la clase de tropa como en los escalafones de la oficialidad. Este trabajo realiza un ejercicio comparado de los distintos casos nacionales, estableciendo como elementos básicos de análisis los antecedentes de la presencia de las mujeres en el Ejército, la evolución normativa que ha amparado y regido su incorporación a filas, sus específicas dimensiones cuantitativas y cualitativas en los ejércitos, las diversas modalidades de acceso a las academias, las posibles limitaciones en la carrera profesional, y el nivel de evolución de determinadas políticas sociales que propician el desarrollo profesional y la conciliación familiar.

## *Introducción*

La presencia de mujeres en los ejércitos europeos puede rastrearse desde la antigüedad, sin embargo no ha sido hasta las últimas décadas cuando su entrada se ha producido de forma regular. En todo el mundo, hasta mediados del siglo XX la mujer vio vetada su incorporación a los ejércitos. Salvo muy puntuales casos, cuya notoria singularidad evidencia la norma general, hasta finales del siglo XIX las mujeres habían vivido los conflictos como sujetos pasivos; las guerras eran vividas como madres, esposas y, aun peor, como viudas. A partir de entonces comenzaron a organizarse las primeras unidades auxiliares, usualmente enroladas como enfermeras en la medicina militar. Durante la Gran Guerra se crearon efectistas batallones femeninos de combate (Rusia), y antes de la II Guerra Mundial algunos países europeos y americanos habían abierto la posibilidad de la incorporación de la mujer a unidades muy específicas. Fue en el transcurso de la gran contienda cuando, a consecuencia de la necesidad, se rompieron definitivamente los tabúes para la integración de mujeres a los ejércitos; no ya como fuerza auxiliar en la retaguardia, sino en destinos tácticos, llegando en ocasiones a ocupar puestos en primera línea de combate. Tras el fin de la guerra, en el contexto de un nuevo escenario estratégico, pero sobre todo dentro del cambio social producido por la incorporación masiva de la mujer al mercado laboral industrial y de servicios, de forma gradual se fue extendiendo la plena integración de la mujer a las fuerzas armadas. Siguiendo el camino marcado por Estados Unidos y la Unión Soviética, durante las décadas siguientes cada vez más países primero abrieron la carrera militar a la mujer, y después fueron derogando leyes especiales que limitaban sus posibilidades de promoción o le vetaban cargos y puestos. La realidad actual muestra unas fuerzas armadas muy plurales, pero que evidencian unos vectores característicos: reducción de efectivos, sistemas tendentes hacia el profesionalismo y con creciente presencia femenina.

El análisis que se presenta a continuación reúne los modelos de integración de la mujer a las Fuerzas Armadas más característicos de la Europa occidental. La selección de países ha tenido tanto en cuenta la propia dimensión de los ejércitos (desde los más grandes como el Reino Unido, a los más reducidos como Luxemburgo), la experiencia acumulada en este ámbito y el modelo nacional desarrollado. Se pretende realizar un estudio comparado sobre las facetas más significativas del conjunto de países: los posibles antecedentes de la presencia de las mujeres en el Ejército, la evolución normativa que ha permitido su incorporación a filas, las dimensiones específicas y relativas de la mujer en el conjunto de los ejércitos, los sistemas de acceso a las academias y la carrera profesional, y el grado de madurez de las políticas de conciliación familiar puestas en práctica a lo largo de las últimas décadas.

De ese modo nos encontramos con modelos paralelos, pero no plenamente coincidentes en todos los países europeos, donde la presencia femenina ha crecido de forma significativa en los últimos veinte años. Desde países con una larga tradición de presencia femenina en las filas, como el Reino Unido, con relativamente alta presencia femenina pero muy reducida política de conciliación; a países de muy reciente incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas y escaso desarrollo normativo (Italia), o acelerado proceso de incorporación a los ejércitos (España) y políticas de conciliación muy amplias (Francia). Esta pluralidad dentro de una genérica homogeneidad es analizada a continuación a través de los estudios de caso.

## Reino Unido

Gran Bretaña fue uno de los primeros países en contar con mujeres militares. Heredados del los últimos años del siglo XIX existieron los cuerpos sanitarios, *The First Aid Nursing Yeomanry*, reunidos con carácter voluntario. En 1917 fueron transformados en los *Women's Army Auxiliary Corps*; aunque incorporados a la estructura orgánica del ejército, sus integrantes no tenían reconocida su condición militar, bajo el argumento de que no podían entrar en combate, quedando su trabajo reducido como un cuerpo auxiliar a la atención a enfermos y heridos del frente. Sí lo fueron sin embargo las integrantes del *Auxiliary Territorial Service*, división femenina del ejército británico operativa desde 1938 y que en 1941 fue colocada bajo un estatuto militar, y aún más importante, se eliminó el ingreso voluntario y se decretó por primera vez en la historia la conscripción femenina. Aunque en principio las integrantes del ATS desempeñaron tareas auxiliares (vinculadas a los servicios sanitarios, logísticos y de comunicación), la evolución de la Segunda Guerra Mundial obligó a su incorporación a algunos destinos tácticos que, sin ser propiamente línea de combate, no pueden ser considerados destinos de retaguardia: policía militar, operadora de radar, telegrafistas e incluso miembros de batería de fuego antiaéreo. Sin embargo, una vez acabada la contienda del nuevo los ejércitos retornaron a ser esencialmente masculinos, si bien fue creado de forma permanente el *Women Service* en cada uno de los tres ejércitos, de carácter voluntario y dedicado exclusivamente a labores administrativas y sanitarias.

A pesar de estos amplios antecedentes, el Reino Unido no desarrolló una política de incorporación de las fuerzas armadas hasta el final de la Guerra Fría. A partir de ese momento se desarrolló una apertura rápida pero parcial, que ha hecho que la participación femenina haya alcanzado unas dimensiones significativas. En la actualidad, aproximadamente el 12 por ciento de las fuerzas armadas británicas es femenino, con un desigual reparto por ejército; mientras que en el Ejército de Tierra apenas un 8,3 por ciento de sus integrantes son mujeres, en la armada llega al 9,3 por ciento y el Ejército del Aire al 12,5 por ciento. La posibilidad de incorporación no es completa, estando restringidos algunos ámbitos y tareas; la norma general es que la mujer tiene acceso a todas las funciones, excepto donde de forma directa se encuentra en contacto con el enemigo; puntualmente, la mujer tiene vetado todavía su ingreso en la infantería de marina, la caballería, los comandos especiales del Ejército y no puede ser piloto de combate de la Fuerza Aérea.

El acceso a la carrera militar es similar al de los hombres, sin ningún tipo de compensación las pruebas en relación al género. De igual forma, no existe un entrenamiento específico, y toda la promoción profesional se encuentra bajo la misma normativa. La mujer ya ha alcanzado los más altos empleos en el generalato y el almirantazgo en el Ejército de Tierra y en la Armada, si bien aún dista de completar el escalafón en el Ejército del Aire. Gran Bretaña es uno de los países europeos que menos ha desarrollado una política de conciliación familiar.

## Alemania

La incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas de Alemania ha sufrido un largo proceso de transformación normativo, consecuencia de la doble circunstancia histórica de país debido y con abundante presencia militar extranjera en territorio nacional. Hasta 1975 no se produjo la

incorporación de mujeres a las Fuerzas Armadas de la República Federal alemana; y entonces tan sólo se permitió su ingreso como oficiales médicos. Con motivo de la reunificación de Alemania, en 1991 se abrió la posibilidad de su ingreso a otras escalas y cuerpos. Finalmente, a instancias de un fallo de la Corte Europea de Justicia (que en el 2000 solicitó cambios a su estatuto militar y a la ley de carrera militar), desde el año 2001 todas las escalas y cuerpos de las Fuerzas Armadas están abiertas a la participación voluntaria femenina.

Alemania es uno de los últimos países europeos donde persiste el ejército de constricción, con recluta obligatoria para los varones de 21 años (si bien las dimensiones de sus Fuerzas Armadas hacen que los cupos necesarios sean menores a la población disponible); en la actualidad está en debate la transformación del modelo de defensa nacional y la conformación de una Fuerzas Armadas completamente profesionales. Ante este nuevo modelo, que a su vez supone un recorte sustancial en las dimensiones de los ejércitos, el porcentaje de mujeres militares subirá ostensiblemente, dado que desde un comienzo ha mantenido un carácter voluntario. Su presencia resulta ya significativa en los servicios médicos, y comienza a ser apreciable en apoyo al combate y servicios de logística. La participación de Alemania en las misiones internacionales bajo responsabilidad OTAN ha permitido que sus mujeres militares se desplieguen en escenarios tan distintos como Somalia, Kosovo y Afganistán.

## Francia

La incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas en Francia ha sufrido un largo proceso de maduración y es en la actualidad completa en todas las fuerzas y empleos. Aunque durante la Primera Guerra Mundial existieron unidades de asistencia médica femeninas, no fue hasta la segunda cuando se incorporó de forma efectiva. En noviembre de 1940 se creó el primer *Cuerpo de Mujeres* agregado a la fuerza de la Francia Libre, con el propósito fundamental de contribuir a los servicios médicos; el resto de la contienda su actuación se hizo imprescindible en las campañas de Túnez e Italia, en la liberación de Francia y en el definitivo asalto a Alemania; con posterioridad este mismo cuerpo fue empleado en las guerras coloniales de Indochina y Argelia.

La incorporación plena de la mujer a las Fuerzas Armadas ha sido objeto de un proceso que se alargó por más de medio siglo. Haciendo un recorrido sucinto de los principales hitos normativos de este proceso, debe comenzarse por 1951, cuando el parlamento aprobó el estatuto peculiar del personal femenino. Dos décadas después, en julio de 1972, entró en vigor una nueva ley que homologaba los sistemas de acceso al Ejército, permitiendo la plena incorporación femenina en igualdad de condiciones. Ya a finales de los años noventa se produjo la incorporación completa al eliminar toda clase de exclusiones para el acceso de las mujeres a la carrera militar. A largo de la última década la presencia relativa de las mujeres ha subido sustancialmente a consecuencia de la finalización en 2002 del servicio militar obligatorio para varones.

Las mujeres militares están presentes en todas las armas de las Fuerzas Armadas francesas (Ejércitos de Tierra y del Aire, Armada), en la Gendarmería y en los cuerpos comunes (servicios médicos y jurídicos). Si bien su distribución dista mucho de ser homogénea e, incluso dentro de las distintas fuerzas, ocupando prioritariamente puestos de servicios administrativos, donde se aproximan al 50 por ciento del total (llegando a 55 por ciento en el caso del Ejército del Aire). Dentro de los servicios médicos, la presencia femenina es abrumadora en el cuerpo de auxiliares, llegando al 80 por ciento. Todas ellas participan en las misiones internacionales que efectúan las Fuerzas Armadas francesas, siendo su presencia creciente a lo largo de la última década, tanto en la clase de tropa como entre la oficialidad.

En la actualidad no hay distinción por razón de género en la carrera militar, ni en los sistemas de incorporación a las academias ni en la promoción profesional. Aunque su presencia aún es meramente testimonial en el generalato y almirantazgo, su cuota de participación crece ostensiblemente en la

escala descendente de la oficialidad; de ese modo, si apenas hay un 4 por ciento de mujeres en el empleo de tenientes coronel, sube hasta un 7,2 por ciento de capitán y alcanza el 15 por ciento en el de teniente.

Cabe destacar que Francia es uno de los países que han desarrollado una política de conciliación familiar más amplia y detallada, dotándose de unos sistemas de licencias por maternidad y asuntos familiares que permite su posterior incorporación garantizando la igualdad de derechos, tanto en el acceso a los puestos de trabajo como en la promoción profesional.

## **Italia**

La incorporación de las mujeres a las Fuerzas Armadas en Italia tiene aún una corta historia y está lejos de ser completada. Italia ha sido uno de los últimos países de Europa occidental en aplicar políticas innovadoras en el campo de la defensa; no se produjo ningún cambio durante toda la Guerra Fría y, a su término, los graves problemas de desestabilización desde el régimen republicano hicieron aplazar cualquier tipo de cambio. El proceso de profesionalización de las Fuerzas Armadas y de integración de la mujer a los ejércitos nos abordó hasta el final de la década durante el periodo de gobierno de la alianza progresista. Las experiencias análogas del resto de los países europeos y las sugerencias de las instituciones comunitarias hicieron que el gobierno gozará de cierta facilidad para la implementación de un cambio que, frente a la inmovilidad anterior, resultaría claramente histórico. La posibilidad de que la mujer ingresara en las Fuerzas Armadas no se presentó hasta 1999 (Ley 380, desarrollada a lo largo del año siguiente a través de tres decretos ministeriales), y aún entonces lo hizo con algunas restricciones y a través de un peculiar sistema de incorporación.

Bajo el argumento de la adecuación de las estructuras, anualmente el Ministerio de Defensa—en principio en coordinación con el Ministerio de Igualdad en Oportunidades—determina el porcentaje y las clasificaciones para cada ejército a las que pueden optar las mujeres, restringiendo algunos ámbitos y empleos. A pesar de que en dos ocasiones se ha estudiado la modificación del sistema de incorporación, los cambios gubernamentales han impedido una adecuación a las exigencias de homologación de la carrera militar italiana respecto a la de los países de su entorno.

La presencia femenina en las fuerzas armadas italianas es todavía baja, y el camino hacia la completa integración dista mucho de haber sido concluido. Aunque las experiencias existentes han sido muy positivas (tanto en los niveles formativos como en el trabajo diario y la actualización en misiones internacionales), la entrada femenina a una esfera históricamente restringida para los hombres ha sido complicada y llena de obstáculos. El objetivo de eliminar todas las restricciones para el desempeño de funciones y el acceso a los empleos militares está presente en todos los estudios del Ministerio de Defensa; ha faltado hasta ahora la oportunidad política para hacerlo efectivo y permitir con ello el incremento sustancial de la participación femenina.

## **Luxemburgo**

A pesar de la escasa dimensión de sus Fuerzas Armadas (formadas tan sólo por el ejército de Tierra y una policía militar, la Gendarmería) y de carecer de Ministerio de Defensa (está integrado junto al Ministerio de Asuntos Exteriores), se analiza aquí el caso de Luxemburgo por disponer de un modélico sistema de integración de la mujer en los ejércitos.

Luxemburgo fue uno de los primeros países en abolir el servicio militar obligatorio (1967), al mismo tiempo que reestructuró su defensa, vinculando durante las siguientes tres décadas al Ejército de Tierra con la Gendarmería y la Policía; al final de la década de los noventa estas dos últimas conformaron sendos departamentos del ministerio de interior, mientras que se fusionaba el Ministerio de Defensa con el de Asuntos Exteriores. Para entonces, hacía 20 años que las mujeres podrían acceder a la Policía (1979) y la Gendarmería (1980), si bien el Ejército no contó con presencia femenina hasta 1987.

En principio, la posibilidad de que las mujeres ingresaran en el Ejército se consiguió haciendo desaparecer cualquier tipo de restricción por razón de género, pero sin desarrollar ninguna legislación específica al respecto. Por tanto, desde un principio se permitió la plena incorporación a todos los empleos y funciones, si bien no se consignó ningún tipo de norma que acogiera la peculiaridad femenina. Esto tuvo como consecuencias una creciente presencia femenina en plena igualdad de derechos y obligaciones, pero también la creciente denuncia de unas estructuras ideadas esencialmente para los hombres. A lo largo de los años dos mil se han decretado una serie de leyes para corregir esta deficiencia, desarrollando una amplia normativa que por una parte protege de toda discriminación y acoso sexual, y por otra consigue el objetivo de la conciliación familiar, favoreciendo los permisos por gestación, maternidad y cuidado de menores (aplicando sin restricción a las mujeres militares la legislación general), garantizando su reincorporación en igualdad de derechos en la promoción profesional.

## **Holanda**

Desde la Segunda Guerra Mundial ha persistido la figura de la mujer militar en Holanda. En el marco de la liberación de la ocupación alemana e inspirados en el modelo francés, en 1944 fueron creados en cada ejército los Cuerpos de Mujeres: Milva (Tierra), Marva (Armada) y Luva (Aire). A pesar de esta pronta presencia, fundamentalmente circunscrita al ámbito sanitario, una verdadera política de integración no fue implementada hasta 1979; en esta ocasión el modelo fue tomado de Naciones Unidas y contó con el asesoramiento del Comité de Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Esta real incorporación femenina a los ejércitos dejó sin sentido la pervivencia de los históricos Cuerpos de Mujeres, que fueron hechos desaparecer en 1982. El desarrollo normativo cristalizó una década después, cuando en 1988 fue aprobado el Plan de Integración Positiva de las Mujeres en las Fuerzas Armadas, dotando a Holanda de forma temprana de un modelo funcional y generoso de incorporación; el plan contenía medidas encaminadas a fomentar el reclutamiento de mujeres y singularizar los criterios de selección (pruebas físicas), regulaba la jornada laboral, determinaba las licencias de maternidad y para cuidado de los niños menores, y endurecía la legislación para lo que genéricamente determinaba como “conductas indeseables”.

Tras tres décadas de la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas holandesas, el balance resulta altamente positivo. Su integración en las mismas unidades y bajo las mismas normas que los hombres ha permitido una normalización de relaciones profesionales. Hay presencia de mujeres militares en todos los cuerpos de combate y unidades de apoyo, excepto en la infantería de marina y el servicio de submarinos. Su distribución en los tres ejércitos es homogénea, representando el 8,3 por ciento en el ejército de tierra como, 9,7 por ciento en la Armada y 9,1 por ciento en la Fuerza Aérea. Menor entidad encuentran dentro de la oficialidad, donde apenas el 6 por ciento de los comandantes es mujer oficial, reduciéndose a la mitad en el empleo de coronel.

## **Bélgica**

Las Fuerzas Armadas de Bélgica realizaron una temprana y rápida incorporación de la mujer a filas. Si los primeros decretos de incorporación de la mujer se produjeron en 1975, para 1981 habían sido eliminados todos los obstáculos para que ningún puesto de trabajo ni rango fuera vetado a la presencia femenina.

Este acelerado ejercicio normativo obtuvo una tibia respuesta; el volumen efectivo de mujeres, tanto como soldados de tropa y marinería como entre los oficiales, fue durante dos décadas bastante discreto, incrementándose sustancialmente ya en los años dos mil; en la actualidad unas 3500 mujeres se encuentran en las Fuerzas Armadas, un 8,5 por ciento del total. El mayor volumen absoluto se encuentra en el Ejército de Tierra, si bien es donde la presencia es relativamente menor (no alcanzando el 7 por ciento del total); en el Ejército del Aire ha estado en los últimos años alrededor del 9 por ciento, mientras que la Armada alcanza cifras superiores al 11,5 por ciento; si bien el mayor porcentaje relativo de mujeres se encuentra adscrito al servicio médico, con cerca de un 20 por ciento

del total. Debe destacarse que dentro del personal civil del Ministerio de Defensa la proporción es sustancialmente mayor, superando el 50 por ciento, si bien un tercio están empleadas mediante contratos laborales. La incorporación de la mujer a las escalas de oficiales hace tiempo que fue completada; la primera mujer que alcanzó el empleo de general lo hizo en 1991. Esta generalizada presencia femenina en todas las armas y la participación de Bélgica en misiones internacionales y de mantenimiento de la paz ha hecho que sea habitual su incorporación a las unidades que se han desplazado hacia escenarios tan diversos como los Balcanes, Afganistán y África subsahariana.

A finales de la década de los noventa el estado mayor belga debió implementar una segunda gran reforma para eliminar toda discriminación por razones de género y en el quinquenio 2004-2008 se desarrolló una política de igualdad de oportunidades, siendo la encargada de ejecutarla la Subdirección de Organización Cultural, en la Dirección General de Recursos Humanos de la Defensa. Dentro de esta política, se abre la posibilidad de ingresar en las Fuerzas Armadas a ciudadanos de otros estados miembros de la Unión Europea. De ese modo, la política de igualdad de oportunidades integran distintos objetivos: la inclusión de mujeres soldados en la fuerza, la integración de las estructuras militares y civiles, la pertenencia de ciudadanos belgas y extranjeros, estudio de la idoneidad para los distintos puestos y presencia de delegados y mediadores locales en cada unidad; se completa esta política con la determinación de un estricto código contra el acoso sexual (mobbing) y contra el comportamiento discriminatorio, irrespetuoso o violento en todos los lugares de trabajo.

De forma paralela en Bélgica se ha llevado a cabo una política de conciliación familiar muy activa. A lo largo de la última década se han abierto nueve guarderías de día, tanto para el personal civil como el militar. Aproximadamente el 70% de las mujeres integradas en las Fuerzas Armadas han contraído matrimonio con militares, lo que ha hecho necesario la dotación de una política de armonización en destinos y empleos, que resulto la mayor parte de los problemas que, al igual que en otros países, se han producido en este ámbito.

## **España**

La presencia de la mujer en los ejércitos españoles ha sido tan largamente testimonial como recientemente efectiva. Aunque la literatura se ha visto atraída por reinas guerreras, monjas alférez, heroínas nacionales y milicianas comprometidas, la singularidad de sus casos es la prueba de la mínima presencia significativa. Fue a finales de los años 80, como consecuencia del desarrollo normativo democrático y la exigencia social de la plena igualdad de derechos, cuando se abordó de forma efectiva la apertura de filas a la integración femenina. Apertura que se graduó a lo largo de casi dos décadas, desde el Real Decreto de febrero de 1988 hasta la Ley de Carrera Militar de noviembre de 2007.

De forma paulatina, al tiempo que iba creciendo el número de mujeres militares, se iban removiendo los obstáculos que dificultaban el acceso a empleos o puestos, al tiempo que se dictaban normas que adaptaban instalaciones, costumbres, procedimientos y vestuarios, hasta dotar a una institución con siglos de tradición de unas condiciones que la han convertido en referente de integración, tanto frente a la sociedad civil nacional como en el exterior ante el resto de ejércitos europeos. En las Fuerzas Armadas españolas no existe ninguna diferenciación por razón de género en formación y destinos, todos sus integrantes cumplen con las mismas tareas específicas, alcanzan los mismos niveles de responsabilidad, se encuentran bajo un único régimen disciplinario y son gratificados mediante el mismo sistema salarial. Esta integración normativa ha sido ratificada por la valoración abrumadoramente positiva de la opinión pública y, aun más trascendente, por la de mandos y compañeros, estimando encarecidamente el valor efectivo que su incorporación ha supuesto. Al mismo tiempo, se ha desarrollado una normativa de conciliación familiar que permite la protección de derechos profesionales atendiendo a las peculiaridades que otorga la maternidad.

La evolución normativa de la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas españolas

comenzó en 1988, cuando por primera vez se abría la posibilidad de su ingreso a los ejércitos: si bien esta posibilidad se encontraba limitada al acceso de cuerpos y escalas muy determinados (cuerpos jurídicos, sanitarios y auxiliares), no se determinaba ningún límite en la promoción profesional a todos los empleos militares. Un año más tarde a través de la Ley 17/1989, reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, se produjo la reincorporación a las Fuerzas Armadas, abriendo de hecho la posibilidad de ingreso en las armas combatientes, aunque limitando los destinos. La introducción del ejército de incorporación mixta, con soldados de construcción y voluntarios (Real Decreto 984/1992, Reglamento de Tropa y Marinería Profesionales de las Fuerzas Armadas), hizo que las soldados voluntarias pudieran incorporarse a todos los destinos, con excepción de unidades operativas como la legión, operaciones especiales, paracaidistas, fuerza de desembarco dilataciones de submarinos buques menores. Estas últimas restricciones fueron abatidas por el Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas (Ley 17/1999), que habría todos los cuerpos similares y garantizaba la plena igualdad de la mujer en el terreno profesional. Finalmente, el último hito lo ha supuesto la Ley de Carrera Militar (2007), que establece la igualdad de género como uno de los principios básicos, siendo un eje transversal de la incorporación, permanencia y promoción en las Fuerzas Armadas.

Esta evolución jurídica ha encontrado una adecuada ratificación con el incremento porcentual de la mujer a los ejércitos españoles. Si a comienzos de la década de los noventa -y de hecho a lo largo de su primer lustro-, el índice de participación femenina apenas alcanzó el 0,5 por ciento de media, en el año 2000 ya suponía el 8,9 por ciento, el 11,5 por ciento en 2005 y el 13,33 por ciento en 2010 (con cerca de 17.000 integrantes), uno de los más altos de toda Europa. De forma paralela, la promoción profesional ha hecho que se vaya incrementando el número en mujeres oficiales en todos los cuerpos y armas, aunque por razones de tiempo aún no se haya alcanzado máximo nivel.

## Bibliografía

- Carreiras, H.: *Gender and the military. Women in the armed forces of Western Democracies*. London: Routledge, 2006.
- Enloe, C.: *Globalization and militarism: feminists make the link*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2007.
- Guías de Fuentes. Bibliografías especializadas. Mujer y Fuerzas Armadas, 1988-2008*. Madrid, Ministro de Defensa, 2008.
- Harrell M.C.... [et al.]: *The status of gender integration in the military. Analysis of selected occupations*. Santa Monica, CA.: RAND, 2002.
- Mujer, Fuerzas Armadas y conflictos bélicos, una visión panorámica*. Madrid: Ministerio de Defensa-CESEDEN, 2005
- Sepulveda, I.; Gomez, M.: *Las mujeres militares en España (1988-2008)*. Madrid: IUGM, 2009.
- Sheldon, S.: *The few, the proud. Women Marines in harm's way*. Westport, Conn.; Praeger, 2008.
- Simon R.J. (ed.): *Women in the military*. New Brunswick, London: Transaction, 2001.
- Sorin, K.; Bosch, J.; Frotiee, B.; Kummel, G.; Moelker, R.; Porteret, V.: *Mujeres militares en occidente, enseñanzas para Francia, Alemania, Canadá, España, países bajos, Reino Unido*. París: Ministerio de Defensa, 2005.
- Wingfield, N.; Bucur, M. (eds.): *Gender and war in twentieth-century Eastern Europe*. Bloomington: Indiana University Press, 2006.
- Woodward, R.; Winter, T.: *Sexing the soldier. The politics of gender and the contemporary British Army*. London,:Routledge, 2007.



# La Aplicación de la Resolución 1325 en las Organizaciones de Seguridad y Defensa Europeas

María Angustias Caracuel Raya

## RESUMEN

El presente artículo analiza el impacto de la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Mujer, Paz y Seguridad, cuyo X Aniversario se celebró el pasado mes de octubre, en las organizaciones internacionales europeas de seguridad y defensa; en particular, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Unión Europea (UE) y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). En concreto, defiende que la introducción de la dimensión de género en la doctrina y misiones de estas organizaciones internacionales es fundamental para contribuir a alcanzar, junto a otros actores internacionales, nacionales y no estatales, los objetivos planteados en esta y otras importantes Resoluciones del Consejo de Seguridad aprobadas desde entonces. Más aún, la persistencia y continuidad de sus acciones se presumen claves para crear definitivamente un ambiente de seguridad más estable en escenarios de conflicto. En primer lugar, el artículo repasa los compromisos asumidos por la OTAN, desde un punto de vista institucional y operacional, para asegurar el conocimiento y difusión de sus mandatos, especialmente en el campo de la gestión de crisis. En segundo lugar, examina las acciones de la UE en la promoción y defensa de los derechos de las mujeres y niñas que viven situaciones de conflicto en todas las esferas de sus políticas, incluida la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Por último, el artículo considera la progresiva ampliación de la perspectiva de género a las tres dimensiones de la OSCE: la político-militar, la económico-medioambiental y la dimensión humana. El ensayo culmina ofreciendo un balance de los logros conseguidos en estos últimos años por estas instituciones, así como los desafíos pendientes para continuar la correcta implementación de la Resolución 1325 en todas las actividades del mantenimiento y la construcción de la paz.

## Introducción

El 31 de octubre de 2010 se celebró el X Aniversario de la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Mujer, Paz y Seguridad. Sin duda, la aprobación de esta Resolución marcó un hito en relación a la participación de las mujeres como agentes activos en la promoción de la paz y la seguridad. Desde entonces, la inclusión de la perspectiva de género en la agenda internacional<sup>1</sup>, en general, y en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa europeas, en particular, ha ido en aumento y continúa aún en desarrollo. Así, numerosas nuevas resoluciones, directivas, guías políticas y planes nacionales se han ido sumando al cuerpo normativo sobre mujer, conflictos armados y construcción de la paz, que albergan numerosas propuestas con el fin de ejecutar, monitorear y evaluar el contenido de esta importante Resolución.

En efecto, la Resolución 1325 (2000) de Naciones Unidas hace un llamamiento al Consejo de Seguridad, a su Secretario General, a los Estados miembros y al resto de las partes (agencias humanitarias, fuerzas armadas y sociedad civil) para emprender un conjunto de acciones en cuatro áreas distintas, aunque interrelacionadas. En primer lugar, la necesidad de aumentar la participación de las mujeres en los procesos de paz y en la toma de decisiones. En segundo lugar, la promoción de la introducción de la dimensión de género en la capacitación y formación para el mantenimiento de la paz. En tercer lugar, la importancia de aplicar plenamente las disposiciones del derecho internacional humanitario y del relativo a los derechos humanos para proteger los derechos de las mujeres y niños durante y después de los conflictos. Por último, la conveniencia de convertir la cuestión de género en un eje transversal de los sistemas de información y aplicación de las Naciones Unidas.

---

<sup>1</sup> Este concepto se conoce como "mainstreaming a gender perspective", entendido como "a process of assessing the implications for women and men of any plan action, including legislation, policies or programmes, in all areas and at all levels. It is a strategy for making women's as well as men's concerns and experiences an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes in all political, economic and societal spheres so that women and men can benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve gender equality". Véase Official Records of the General Assembly, fifty-second Session, Supplement nº 3 (A/52/3/Rev.1), chapter IV, paragraph 4.

Tras la aprobación de esta histórica Resolución, otras Resoluciones del Consejo de Seguridad—el 1612 (2005), 1674 (2006), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) y 1960 (2010)—vinieron a reforzar esos mismos principios, así como a concretar medidas para garantizar su cumplimiento. En particular, resaltan que la violencia sexual como arma de guerra no sólo constituye una grave infracción contra los derechos humanos, sino que también produce un gran impacto en los ámbitos civil, cultural, económico, social y político de las mujeres y de los países concernidos. Por otra parte, consideran que las mujeres y niñas de todas las edades sufren a menudo este tipo de violencia por motivos de género. Por tanto, las considera víctimas, aunque también reconocen que pueden asumir otros protagonismos y roles, ya sean en el seno de la familia, como activistas en pro de la paz, etc. En definitiva, lo que pretenden estas Resoluciones es desarrollar sus capacidades y ofrecerles el apoyo suficiente para que hagan valer sus derechos en su entorno familiar, asociativo y comunitario.

Para lograr este empeño, la propia Resolución 1325 reconoce que:

... la comprensión de los efectos de los conflictos armados en las mujeres y niñas, unos mecanismos institucionales eficaces para garantizar su protección y la plena participación en el proceso de paz pueden contribuir considerablemente al mantenimiento y el fomento de la paz y seguridad internacionales”<sup>2</sup>.

En este contexto, la actuación sostenida de organizaciones globales como NNUU<sup>3</sup>, de organismos regionales<sup>4</sup> y nacionales y otros actores humanitarios es crucial para lograr una correcta aplicación institucional y transversal de la perspectiva de género en beneficio de la paz y la seguridad internacionales. Ello supone también el enorme desafío de articular y coordinar, en la medida de lo posible, las políticas de todos los actores con responsabilidades en la aplicación de las disposiciones de tan relevantes Resoluciones.

Un recorrido por los compromisos asumidos por las organizaciones de la arquitectura de seguridad europea<sup>5</sup>—como son la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Unión Europea (UE) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE)—permitirá apreciar el impulso dado en los últimos años a la aplicación de la Resolución 1325 de NNUU y el esfuerzo común dirigido a la edificación de la paz y la seguridad internacionales a través de la inclusión de la perspectiva de género en sus respectivas doctrinas y misiones.

## La dimensión de género en la OTAN

“Greater empowerment and more effective protection of women against the specific dangers that face in armed conflicts are of benefit not only to women, but to all of us. It is, to my mind, a crucial component of a comprehensive approach to the security challenges of the 21<sup>st</sup> century”

— Anders Fogh Rasmussen, Secretario General de la OTAN<sup>6</sup>

La inclusión de los aspectos de género en la agenda de la OTAN ha estado motivada por dos factores

<sup>2</sup> Resolución 1325 (2000), aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión 4213<sup>a</sup>, celebrada el 31 de octubre de 2000, S/RES/1325 (2000) en [http://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325\(2000\)-S.pdf](http://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325(2000)-S.pdf)

<sup>3</sup> En julio de 2010, NNUU creó “ONU Mujeres” para promover la igualdad de género en el seno de la organización y sus políticas. La nueva Entidad refunde y refuerza las cuatro entidades existentes hasta ahora en el marco de las NNUU en esta materia: la Oficina de la Asesora de del Secretario General de NNUU para cuestiones de género (OSAGI), la División para el Avance de la Mujer (DAW), el Instituto de NNUU para la investigación en capacitación en cuestiones de género (INSTRAW), y el Fondo de NNUU para la Mujer (UNIFEM). En <http://www.unwomen.org/about-un-women/>. Por su parte, la Directora Ejecutiva de ONU Mujeres, Michelle Bachelet presentó el 26 de octubre en Nueva York, con ocasión del X Aniversario de la celebración de la Resolución, el Informe del Secretario General sobre el Seguimiento de la Resolución 1325 en Nueva York, de fecha 28 de septiembre. En [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2010/498](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2010/498)

<sup>4</sup> La IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, celebrada en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) entre los días 22 y 25 de noviembre de 2010, recoge el compromiso de “promover transversalmente la perspectiva de género en los diversos ámbitos de la defensa”.

<sup>5</sup> Sobre “la nueva arquitectura de seguridad europea”, véase María Angustias Caracuel Raya, Los cambios de la OTAN tras el fin de la Guerra Fría, Madrid, Tecnos, 2004, pps. 203-275

<sup>6</sup> Anders Fogh Rasmussen, “Empowering Women in Peace and Security”, Speech at the European Commission, 27 January 2010. En [http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_61040.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_61040.htm)

primordialmente: por un lado, la creciente participación de la mujer en el seno de esta organización político-militar tras el fin de la Guerra Fría y, por otro, los continuos llamamientos de la ONU en favor de la promoción de los derechos humanos<sup>7</sup> y de las mujeres, en particular, a nivel nacional, regional y global, especialmente en situaciones de conflicto.

En este sentido, es posible distinguir cuatro etapas en la evolución de la dimensión de género en el seno de la Alianza. La primera tiene su origen en los debates iniciales acerca del papel que juegan las mujeres militares en el seno de las Fuerzas Armadas aliadas. La segunda arranca con la promulgación de la Resolución 1325 (2000) de NNUU y su reconocimiento del potencial que tienen las mujeres para contribuir en todos los aspectos de los procesos de paz. La tercera etapa coincide con el importante impulso de los Jefes de Estado y de Gobierno aliados, reunidos en Estrasburgo-Kehl en abril de 2009, a la aplicación de esta Resolución, especialmente en el campo de las operaciones de paz. Finalmente, la Cumbre de Lisboa, celebrada el 19 y 20 de noviembre de 2010, ha ratificado este compromiso, abriendo una nueva etapa para mejorar la inserción transversal de la dimensión de género en las políticas y misiones aliadas.

### Los primeros pasos

Las primeras conferencias *ad hoc* de las décadas de los 60 y 70 sobre el papel de las mujeres militares en la OTAN fueron claves para compartir experiencias en torno al acceso de la mujer a las Fuerzas Armadas de los países aliados y las tareas que podía desarrollar en su seno, favoreciendo, al mismo tiempo, la propia transformación de las fuerzas aliadas.

Como resultado de sus trabajos, el Comité Militar (MC) aprobó el Documento MC 249, de 19 de julio de 1976, por el que nació el Comité de Mujeres en las Fuerzas Armadas de la OTAN (CWINF, *Committee on Women in the NATO forces*)<sup>8</sup>, que comenzó a celebrar reuniones anuales a partir de entonces<sup>9</sup>.

Sin embargo, no fue hasta el año 1998 cuando nació la Oficina sobre las Mujeres en las Fuerzas de la OTAN (OWINF, *Office on Women in the NATO Forces*), dependiendo del Estado Mayor Internacional (IMS *International Military Staff*), como secretaria y órgano de apoyo y asesor del CWINF<sup>10</sup>.

Entonces, la OTAN ya se encontraba realizando sus primeras misiones de paz en los Balcanes y, en cierta medida, éstas representaron un verdadero *test* para evaluar la incorporación de la mujer militar en las operaciones de paz. Según el Teniente General alemán Holger Kammerhoff, las mujeres militares no sólo demostraron que podían ser “soldados entre soldados”, sino que, además, en algunos casos, su tarea era indispensable para lograr la confianza necesaria de la población local hacia el desarrollo de la misión. Al fin y al cabo,

Women in the Armed Forces of whatever country do not really want any concessions, nor inappropriate comfort or cosines. What they want is equal treatment and equal opportunities<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Destacan la celebración de la Cumbre del Milenio en el año 2000, la Cumbre Mundial celebrada en 2005 y la celebración del 60 Aniversario de la adopción de la Declaración de Derechos Humanos, celebrada en 2008.

<sup>8</sup> Véase Handbook for Delegates (Abril 2009). Este documento fue revisado por primera vez en mayo de 2003.

<sup>9</sup> En ellas, los debates giraban desde las limitaciones de las mujeres y sus perspectivas profesionales dentro de sus respectivas Fuerzas Armadas, hasta su definitiva ampliación de oportunidades, una vez realizadas las oportunas reformas constitucionales. Véase la intervención del General Holger Kammerhoff, Jefe del mando de Operaciones del Bundeswehr, en la Conferencia Anual del CWINF en 2005, en <http://www.nato.int/ims/2005/win/opinions/s050716a.htm>

<sup>10</sup> Sobre el papel de la Office on Women in NATO Forces, véase NATO Handbook, Brussels, 2006, pps. 105-106.

<sup>11</sup> General Holger Kammerhoff, op.cit.

## El impacto de la Resolución 1325

Una vez aprobada la Resolución 1325 de NNUU, sus efectos se dejaron claramente sentir en la estructura institucional y operacional de la Alianza. Por un lado, se ampliaron las funciones y responsabilidades de diversos Comités de la OTAN, creándose además nuevos mecanismos para su implementación y, por otro, se aprobaron las primeras guías políticas y recomendaciones para incluir los aspectos de género en todas las operaciones militares lideradas por la Alianza, en conjunción con sus aliados y socios, con el propósito de aumentar su eficacia en beneficio de la paz y seguridad internacionales.

Así, los aliados decidieron crear en 2003 una *Task Force*<sup>12</sup>, dentro del Secretariado Internacional (IS) y bajo la dirección del Secretario General Adjunto de la OTAN, con el objetivo de favorecer el equilibrio de género entre el personal civil y militar del IS, el IMS, los Cuarteles Generales (HQ, *Headquarters*) e incluso las agencias de la Alianza. No llegó a establecer, sin embargo, un sistema de cuotas al entender que la política de personal de la Alianza, en sus vertientes de contratación de personal civil y reclutamiento, debía estar basada en el mérito y la capacidad y, sobre todo, en la igualdad de oportunidades.

Por otro lado, las actividades del CWINF se ampliaron a la participación de los socios de la Alianza, particularmente a los 27 países que entonces formaban parte de la Asociación para la Paz (PfP, *Partnership for Peace*)<sup>13</sup> y a los 7 socios del Diálogo Mediterráneo (MD, *Mediterranean Dialogue*)<sup>14</sup>. Sin duda alguna, una de las reuniones más relevantes de este Comité tuvo lugar en Berlín en junio de 2007, cuando se aprobó el informe “*CWINF Guidance for NATO Gender mainstreaming*”<sup>15</sup>. Este documento significó la primera contribución de la Alianza al desarrollo de un enfoque general de la perspectiva de género en sus operaciones militares<sup>16</sup>, particularmente en tres áreas concretas: en el planeamiento operacional, en materia de educación y formación, y la evaluación. Destacó entonces una iniciativa de un conjunto de países (Canadá, República Checa, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Países Bajos y EEUU) para que la OTAN contara con expertos asesores de género a fin de facilitar la incorporación de esta dimensión en las operaciones aliadas.

Asimismo, la OTAN creó un Grupo de Trabajo Ad Hoc para la puesta en práctica de esta Resolución, dependiente del Secretariado Internacional, en el que participan los países aliados y socios interesados para coordinar los trabajos que se desarrollan en el seno de la Alianza y las naciones respectivas en relación a los asuntos de género.

Sin embargo, el verdadero punto de inflexión sobre la aplicación de la Resolución 1235 se produjo en 2007 cuando el Consejo de Asociación Euroatlántico (EAPC, *Euro-Atlantic Partnership Council*)<sup>17</sup> endosó el documento “*Implementing UNSCR 1325 on Women, Peace and Security*”, el cual representa el punto de partida para que las autoridades militares de la Alianza comenzaran a trabajar y llevar a cabo los objetivos de dicha Resolución. Entre ellos, cabe destacar la determinación de que estas autoridades...

- Se inspiren en el trabajo realizado por NNUU, la OSCE y la UE en la incorporación

<sup>12</sup> Este concepto no suele traducirse al castellano en España. En América Latina se suele traducir por “Fuerza de Tarea”. Desde el año 2003, esta Task Force ha emitido 6 Informes de Progreso. Actualmente está vigente el Plan de Acción 2007-2010 y el siguiente tendrá una aplicación durante el periodo 2011-2013. En [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_64099.htm?selectedLocale=en#action](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_64099.htm?selectedLocale=en#action)

<sup>13</sup> Actualmente, tras las últimas ampliaciones, participan 22 países. En [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_50349.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50349.htm) y “Partner Countries” en <http://www.nato.int/cps/en/natolive/51288.htm>, especialmente los que participan en el Consejo de Asociación Euroatlántico.

<sup>14</sup> Los países que participan en esta iniciativa son Marruecos, Mauritania, Argelia, Túnez, Egipto, Jordania e Israel. En [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_52927.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52927.htm)

<sup>15</sup> NATO: CWINF Guidance for NATO Gender Mainstreaming, 0370-07, en [http://www.nato.int/issues/women\\_nato/cwinf\\_guidance.pdf](http://www.nato.int/issues/women_nato/cwinf_guidance.pdf). Resultan relevantes las definiciones que otorga a los conceptos “Gender, Gender equality, Gender mainstreaming, Gender Perspective, Gender awareness training y Gender analysis”.

<sup>16</sup> La Conferencia del CWINF de 2008 aportó otro valioso documento, titulado “Best Practices to improve gender balance”, que representa el primer manual de buenas prácticas sobre las lecciones aprendidas nacionales, ya que incluye materias relativas al reclutamiento, el empleo, el desarrollo profesional, el planeamiento operacional y otros aspectos relativos a la educación y formación de las fuerzas aliadas. En [http://www.nato.int/issues/women\\_nato/2008-11-gender\\_balance.pdf](http://www.nato.int/issues/women_nato/2008-11-gender_balance.pdf)

<sup>17</sup> En este foro participan 50 países: los 28 países aliados y 22 socios de la Asociación para la Paz. En [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49276.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49276.htm?selectedLocale=en)

de la dimensión de género en las misiones de apoyo a la paz con el objetivo de garantizar, en la medida de lo posible, la compatibilidad de esfuerzos, que puedan conducir eventualmente al intercambio regular de experiencias y buenas prácticas.

- Consulten con Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que actúan sobre el terreno y establezcan vínculos con aquellas que tienen experiencia en áreas donde la OTAN opera.
- Refuercen el valioso trabajo del CWINF, que asesora a los líderes y a las naciones miembros en aspectos clave que afectan al papel de la mujer en las Fuerzas Armadas de la Alianza”<sup>18</sup>.

En cierta manera, el EAPC reconocía que la complejidad de las misiones y operaciones que estaba llevando a cabo la OTAN, empleando a más de 50.000 efectivos desde los Balcanes a Afganistán hasta el Mediterráneo y Darfur, requería que la incorporación de los asuntos de género en el marco de la OTAN fuera consistente con los esfuerzos y las aportaciones de otros actores envueltos en zonas de conflicto, contribuyendo así a la gestación del concepto de “enfoque integral” (o *comprehensive approach*)<sup>19</sup> en el marco de la Alianza.

### Un nuevo impulso político

La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN, celebrada en Estrasburgo-Kehl en abril de 2009, abrió una nueva etapa en relación a la implementación de la Resolución 1325 de NNUU. Así, el apartado 36 de la Declaración reafirma el compromiso de la OTAN con sus socios en la aplicación de esta importante Resolución e insta a los aliados a presentar un nuevo conjunto de medidas para el otoño de 2010<sup>20</sup>.

Una de las consecuencias más inmediatas de esta decisión fue la revisión y ampliación del mandato del CWINF con el fin de incorporar la integración de la perspectiva de género en las operaciones de la OTAN y contribuir también al desarrollo de las nuevas medidas acordadas por las sucesivas Resoluciones de NNUU sobre este particular. De esta manera, el Comité Militar aprobó el 20 de mayo 2009 el documento MC 249/2 por el que el CWINF cambió su denominación. Así nace el Comité de la OTAN sobre Perspectiva de Género (NCGP, *NATO Committee on Gender Perspective*), cuyas responsabilidades son:

- Facilitar el intercambio de información en materia de género entre las naciones de la OTAN, en su estructura de mandos y especialmente en la Sede de la Alianza.
- Establecer relaciones con organizaciones internacionales y otras agencias para integrar la perspectiva de género en las operaciones militares.
- Recopilar, analizar y difundir información relevante de la OTAN y sus socios sobre este particular.
- Asesorar al MC en asuntos de género, incluyendo la implementación de las Resoluciones 1325, 1820 y otras futuras Resoluciones<sup>21</sup>.

Por su parte, los mandos estratégicos de operaciones y de transformación (ACO y ACT, respectivamente)<sup>22</sup> aprobaron la Directiva 40-1, de fecha 2 de septiembre de 2009, denominada “*Integrating UNSCR 1325 and Gender Perspectives in NATO Command Structures, including measures for protection during armed conflicts*”. Esa Directiva está dirigida a los Cuarteles Generales (HQ) militares de la OTAN y en su propia Sede, así como a otras organizaciones que actúan bajo la

<sup>18</sup> NATO/EAPC Unclassified: “Implementing UNSC 1325 on Women, Peace and Security”, EAPC (C/D) (2007)0022, 10 December 2007.

<sup>19</sup> [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/ari115-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari115-2008) y <http://uknato.fco.gov.uk/en/uk-in-nato/comprehensive-approach>

<sup>20</sup> Press Release: (2009) 044, “Strasbourg / Kehl Summit Declaration”, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Strasbourg / Kehl, 4 April 2009, en [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_52837.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease)

<sup>21</sup> Final Decision on MC 0249/2: The NATO Committee on Gender Perspective (NCGP) . Annex A: “Terms of Reference for the NATO committee on Gender Perspectives (NCGP)”, p. A-1.

<sup>22</sup> ACO (Allied Command Operations) y ACT (Allied Command Transformation).

cadena de mando de la Alianza. Entre los aspectos más novedosos del documento destacan el acuerdo para designar asesores de género en HQ permanentes y en los de las operaciones de la OTAN, así como en ejercicios; la identificación de normas de conducta para operaciones y misiones<sup>23</sup>; y otras medidas concretas para proteger a mujeres y niñas durante los conflictos, como fomentar el contacto de las mujeres militares de la OTAN con las poblaciones locales, lo que también requiere una comprensión clara de sus culturas. Por último, el documento presenta un cuadro (o “*checklist*”), que sirve de herramienta para el planeamiento operacional<sup>24</sup>.

A pesar de la relevancia y alcance de la Directiva, el NCGP consideró que algunas de sus propuestas eran difícilmente aplicables si no se toman en cuenta una serie de aspectos, que se detallan en su informe “*Recommendations on Implementation of UNSCR 1325*”, a saber:

- Es necesario que todas las naciones cuenten con un Plan de Acción Nacional para promover la aplicación de la Resolución 1325 en toda su dimensión<sup>25</sup>. Estos planes deben ser actualizados y revisados para mantener su validez.
- Es fundamental el apoyo y el compromiso de los líderes y los mandos aliados para que haya progreso en este sentido. No en vano entre los beneficios que aporta una visión de género a las operaciones militares se encuentran un mejor conocimiento de las partes involucradas en un conflicto y el aumento de la credibilidad y aceptación de la operación y de las tropas en el teatro; en definitiva, favorece la protección de la fuerza.
- La educación y la formación son catalizadores para mejorar la conciencia de género y lograr con éxito la aplicación de esta perspectiva en las operaciones<sup>26</sup>. Un programa basado en “formar a los formadores” (*train-the-trainers*) ayuda a facilitar la estandarización e interoperabilidad en asuntos de género. La formación debe facilitarse en todas las fases de la operación.
- Es necesario crear una red de expertos asesores en género y una base de datos sobre lecciones aprendidas<sup>27</sup>, sus éxitos y fracasos. Por otro lado, los asesores de género deben estar integrados en la estructura militar de la OTAN en labores de apoyo al mando, aunque hay que determinar, caso por caso, si deben trabajar directamente para él o en sus Estados Mayores, concretamente en las células de Operaciones (J3), Planes (J5) o CIMIC (J9)<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Éstas se complementan con las propias nacionales, según las legislaciones respectivas. En el caso de España, con el Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas.

<sup>24</sup> La lista incluye preguntas relativas al análisis de la situación, el planeamiento operacional, la generación de fuerzas, la conducción de la operación/misión, y el informe, diseñada para identificar acciones concretas. Bi-SC Directive 40-1: Integrating UNSCR 1325 and Gender Perspectives in the NATO Command Structure including measures for protection during armed conflict, en [http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2009\\_09/20090924\\_Bi-SC\\_DIRECTIVE\\_40-1.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2009_09/20090924_Bi-SC_DIRECTIVE_40-1.pdf)

<sup>25</sup> Actualmente, de los 22 países que han aprobado planes de acción nacionales, 16 son de la OTAN y de la Asociación para la Paz (APP): Austria Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Canadá, Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza, Países Bajos, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y el Reino Unido. Croacia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Serbia y Eslovenia están elaborando sus respectivos planes.

<sup>26</sup> La educación (education) está dirigida generalmente a los planificadores y decisores políticos. La formación (training) es más concreta y está dirigida a un escenario y una misión determinada.

<sup>27</sup> Sobre este tema, véase el informe Louise Olsson & Johan Tejpar (eds.), *Operational Effectiveness and UN Resolution 1325, Practices and Lessons from Afghanistan*, May 2009. En <http://www2.foi.se/rapp/foir2760.pdf>. Este trabajo, realizado por 8 expertos independientes de cuatro naciones OTAN, realiza un interesante estudio sobre la aplicación de esta Resolución en 5 Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) de ISAF (Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad), que lidera la OTAN en Afganistán. Concretamente, en Tarin Kowt, Herat, Bamyán, Meymaneh y Mazar-e Sharif.

<sup>28</sup> Hubiera sido interesante que el documento contemplara igualmente a J1 (Personal). Entrevista al Comandante del Ejército de Tierra Magin Álvarez Arribas, DIGENPOL, Ministerio de Defensa, 2 de septiembre de 2010.

- La comunicación es un factor clave para aplicar eficazmente la perspectiva de género y una herramienta fundamental para conocer, a todos los niveles, las experiencias, los programas, el personal y los objetivos de las misiones que desarrolla la OTAN, tendentes finalmente a ganar los “corazones y mentes”<sup>29</sup>.

En esta línea, el Consejo del Atlántico Norte (NAC) dio finalmente un mandato, a iniciativa española, al Grupo de Coordinación de Políticas (PCG, *Policy Coordination Group*)<sup>30</sup>, su principal órgano asesor del en cuestiones político-militares, para que elaborara un informe sobre la inserción de la Resolución 1325 y la puesta en práctica de la Directiva 40-1 en las operaciones y misiones de la OTAN.

El Informe “*Mainstreaming UNSCR 1325 into NATO-led operations and Missions*”—fruto del trabajo del PCG en formato ISAF (*International Security Assistance Force*), es decir, elaborado con las naciones no OTAN contribuyentes a la misión que lidera la Alianza en Afganistán—fue aprobado finalmente por el NAC a nivel ministerial en su reunión de junio<sup>31</sup>. En él se hace una evaluación de los principales logros de la OTAN, tanto en la gestión de crisis, el planeamiento operacional y los ejercicios, como en la formación y la ejecución operacional de sus iniciativas, como demuestra la presencia de dos asesores de género en el Mando Aliado de Transformación (ACT) y otros dos en ISAF. Otros puestos se crearán en la misión de Kosovo (KFOR, Fuerza de Kosovo) y en el Mando Aliado de Operaciones (ACO). También debe destacarse la oportunidad que supone la creación de un nuevo grupo de trabajo transversal, en el que está trabajando este mando estratégico y donde participarán representantes de ACO, ACT, ISAF, HQ, el IS y el IMS.

Entre las iniciativas nacionales más relevantes del Informe destacan la propuesta nórdica de crear un Centro sobre perspectiva de Género en Operaciones, así como asesores<sup>32</sup> en HQ y en diversos Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) de la OTAN en Afganistán. Por su parte, EEUU ha desplegado diversos equipos femeninos, llamados FET (*Female Engagement Teams*), en apoyo a las familias afganas; experiencia que se está trasladando a la OTAN para ayudar a las fuerzas de seguridad afganas a establecer FETs. De esta manera, el HQ de ISAF va a producir una Directiva Táctica que afectará a todas las unidades de esta fuerza multinacional.

El informe culmina recomendando al NAC que el PCG, en consultas con las naciones no OTAN contribuyentes a ISAF y KFOR, y las autoridades militares de la Alianza, elabore un Plan de Acción, que finalmente sea aprobado en la Cumbre de Lisboa del 19 y 20 de noviembre de 2010.

Mientras tanto, el Grupo de Expertos sobre el Nuevo Concepto Estratégico, liderado por Madeleine Albright, ya había realizado una clara recomendación en su Informe “*NATO*

<sup>29</sup> NCGP: “Recommendations on Implementation on UNSCR 1325”, Gender Training and Education, [http://www.nato.int/issues/women\\_nato/pdf/2010/BrochureGender.pdf](http://www.nato.int/issues/women_nato/pdf/2010/BrochureGender.pdf). En este contexto, el Comité de Diplomacia Pública en formato EAPC aprobó el pasado mes de julio una estrategia sobre la aplicación de la Resolución 1325 de NNUU, con vistas a la celebración de su X Aniversario en el mes de octubre. La División de Diplomacia Pública es parte de la Task Force del Secretariado Internacional y del Estado Mayor Internacional, y creó un Grupo de Trabajo Ad Hoc para coordinar la ejecución de proyectos que afectan a aspectos civiles y militares de la OTAN. El objetivo de su estrategia es aumentar el conocimiento sobre la labor de la OTAN para hacer realidad las denominadas 3 “P”, en las que se fundamenta esta Resolución: la prevención, la protección y la participación de las mujeres. Entre las actividades programadas destacan las relativas al establecimiento de asociaciones con ONG, Fundaciones y Think Tanks relevantes; la creación de plataformas públicas para dar visibilidad a los progresos de la OTAN mediante la celebración de conferencias de alto nivel sobre cuestiones de género; y la búsqueda de nuevas sinergias con organizaciones internacionales, como NNUU, la UE y la OSCE, que han mostrado interés en trabajar igualmente por el empoderamiento y la protección de las mujeres. Committee on Public Diplomacy in EAPC Format, NATO’s Implementation of UNSCR 1325 on Women, Peace and Security: A Public Diplomacy Strategy”, AC/52 (EAPC/N(2010)0001, 9 July 2010. Véase Committee on Public Diplomacy in EAPC Format, “NATO’s Implementation of UNSCR 1325 on Women, Peace and Security: A Public Diplomacy Strategy”, AC/52 (EAPC/N(2010)0001, 9 July 2010.

<sup>30</sup> El Grupo de Coordinación de Políticas (PCG) forma parte de la estructura de los principales Comités de la OTAN. En <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/hb130118.htm>

<sup>31</sup> Declaration by NATO Defence Ministers following their meeting in Brussels on 10 and 11 June 2010”, NATO Press Release (2010)079, 11 June 2010, párrafo 7.

<sup>32</sup> El informe diferencia entre... “The posts of Gender Advisors, stationed at HQ, and Gender Field Advisors, stationed at national Provincial Reconstruction Teams (PRT) are full-time. Gender Focal Points are regular personnel who receive specialist training on UNSCR 1325 and are the point of contact for gender issues in individual units, reporting to the Gender Field Advisors”. NATO Unclassified: Mainstreaming UNSCR 1325 into NATO-led Operations and Missions, PO (2010), 8 June 2010, p. 4.

2020: *Assured Security, Dynamic Engagement*<sup>33</sup>, de fecha 17 de mayo: que la OTAN trabaje conjuntamente con NNUU y responda positivamente a los llamamientos de la Resolución 1325 de NNUU sobre el papel de la mujer en el campo de la seguridad y la paz.

### La Cumbre de Lisboa: Un nuevo referente para los asuntos de género

La celebración en Lisboa de la undécima Cumbre aliada tras el fin de la Guerra Fría<sup>34</sup> ha abierto una nueva etapa no sólo para la vida y funcionamiento de la Alianza de mayor éxito en la historia, sino también para las aspiraciones de contar con un verdadero Plan de Acción que incorpore definitivamente las cuestiones de género a su entramado institucional<sup>35</sup>, operacional y asociativo, toda vez los países participantes de la Iniciativa de Cooperación de Estambul<sup>36</sup> y los Países Contacto<sup>37</sup> pueden sumarse también a los trabajos del EAPC desde el pasado mes de junio.

Si bien el Nuevo Concepto Estratégico adoptado en Lisboa no recoge expresamente la recomendación realizada por el Grupo de Expertos sobre la Resolución 1325, la Declaración final resultado de la Cumbre se refiere a ella en varios apartados. Más específicamente, el párrafo 7 de la Declaración menciona el contenido del nuevo Plan de Acción y el camino a seguir en un futuro a corto plazo.

En particular, el Plan de Acción, denominado “*Comprehensive Report on the NATO/EAPC policy on the implementation of UNSCR 1325 on women, peace and security and related resolutions*”<sup>38</sup>, contempla una estrategia basada en cinco objetivos:

- Incorporar la cuestión de género en las políticas, programas y documentación de la OTAN.
- Cooperar con organizaciones internacionales y la sociedad civil en el marco de su enfoque integral de la seguridad. El objetivo es ampliar la cooperación e intercambios de experiencias en asuntos de género con la OSCE, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), además de la que ya mantiene la OTAN con NNUU y la UE.
- Incrementar la educación y formación de personal civil y militar a través de los cursos que se ofrecen en el Colegio de Defensa de la OTAN y la Escuela de Oberammergau, y sus colaboraciones con otras instituciones, como el Consorcio de la Asociación para la Paz de Academias de Defensa y el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF).
- Desarrollar una política robusta en el ámbito de las Operaciones, siguiendo los principios de la Directiva biestratégica 40-1, fomentando el despliegue de asesores de género, entre otros aspectos.
- Potenciar la Diplomacia Pública sobre las políticas de la OTAN en asuntos de género.

Respecto al calendario previsto para la implementación del Plan, los Ministros de Asuntos Exteriores presentarán un primer informe de progreso en diciembre de 2011 y otro segundo en la Cumbre de 2012, prevista en EEUU.

---

<sup>33</sup> [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_63654.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_63654.htm)

<sup>34</sup> Estas Cumbres son las de Londres (1990), Roma (1991), Bruselas (1994), Madrid (1997), Washington (1999), Praga (2002), Estambul (2004), Riga (2006), Bucarest (2008) y Estrasburgo-Kehl (2009).

<sup>35</sup> El informe hace un recorrido de los antecedentes de la perspectiva de género y del entramado institucional involucrado en este tema; en especial, los numerosos comités que trabajan en este campo en el seno de la OTAN, además de los mencionados: El Comité Político y de Asociaciones, el Comité de Política de Operaciones, el Comité de Diplomacia Pública y el Comité Económico.

<sup>36</sup> Estos países son Bahrein, Qatar, Emiratos Árabes Unidos y Kuwait.

<sup>37</sup> Australia, Japón, República de Corea y Nueva Zelanda.

<sup>38</sup> [http://www.nato.int/cps/en/SID-31463D4B-972C59C2/natolive/official\\_texts\\_68578.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-31463D4B-972C59C2/natolive/official_texts_68578.htm)



En definitiva, la OTAN se ha adherido plenamente a los objetivos de NNUU en la promoción de los asuntos de género en todos los ámbitos que afectan a la vida de la organización, a sus relaciones con sus socios y, en especial, en las actividades de gestión de crisis que desarrolla. Este compromiso firme se ha materializado en la adopción de medidas concretas, a todos los niveles, que benefician tanto a las mujeres y niños que sufren situaciones de violencia como a la eficacia y cumplimiento de las misiones lideradas por la Alianza.

Pero el desarrollo de esta política sigue presentando desafíos. Como reconoce el Plan de Acción acordado en Lisboa, el número de mujeres miembros de las Fuerzas Armadas en los países aliados varía entre un 3 y un 18%. En este contexto, persisten carencias a la hora de proporcionar especialistas en cuestiones de género – hombres o mujeres – en futuras misiones lideradas por la OTAN. Ello se fundamenta también en las diversas tradiciones y culturas de los países aliados, y sólo podrá ser superado en el tiempo si continúan desarrollándose políticas como las recién aprobadas en la capital lusa.

### Mujer, Paz y Seguridad en el Marco de la UE

“Women are not only victims of war. They should also play an active role in making and keeping the peace. ...Through our [EU] crisis management and missions, the European Union is well placed to play a leadership role in this field.”

*Javier Solana, Alto Representante de la UE para la PESC, 2008.*

La actuación de la Unión Europea en la protección de los derechos de las mujeres ante situaciones de conflictos armados y la promoción de su papel en procesos de construcción posconflicto se enmarca dentro de su firme compromiso al respeto a los derechos humanos, sobre los que se fundamentan los orígenes de propia Unión y enfatiza el actual Tratado de Lisboa, en vigor desde diciembre de 2009.

Sobre este particular, son muy numerosos los instrumentos de la Unión<sup>39</sup> – unos supranacionales y otros intergubernamentales – que abordan esta problemática en el marco de su acción exterior, tanto en los aspectos de cooperación al desarrollo y con terceros Estados como en el campo de la gestión de crisis. En esta acción exterior confluyen los esfuerzos de sus principales instituciones<sup>40</sup>, como son el Consejo de la Unión Europea y la Comisión<sup>41</sup> y sus mecanismos comunitarios, amén de las labores que realiza el Parlamento Europeo en la promoción de los derechos humanos<sup>42</sup>.

En el contexto intergubernamental de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y más concretamente de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)<sup>43</sup>, que se desarrolla en su seno desde hace diez años, hay unas fechas que marcan un antes y un después en la agenda de la Unión sobre mujer, paz y seguridad y que muestran una clara evolución. La primera de ellas coincide con la adopción de la Estrategia Europea de Seguridad el 12 de diciembre de 2003 y culmina con la aprobación del Enfoque Integral de la UE sobre las Resoluciones 1325 y 1820 de NNUU en 2008. La segunda se desarrolla a partir de entonces, coincidiendo con la conmemoración del 60 Aniversario de la Declaración de Derechos Humanos de NNUU, y continúa aún en evolución.

<sup>39</sup> Sobre las instituciones de la Unión, véase <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1634&lang=en>

<sup>40</sup> [http://europa.eu/institutions/inst/index\\_es.htm](http://europa.eu/institutions/inst/index_es.htm)

<sup>41</sup> Commission Communication Roadmap to Gender Equality, COM (2006), 92 final

<sup>42</sup> Destacan la Comisión de Asuntos Exteriores, y las Subcomisiones de Derechos Humanos y de Seguridad y Defensa, así como el Committee on Women's Right and Gender Equality. Véase su Draft Report on Gender Mainstreaming in the work of its committees and delegations, 2004-2009, 30.1.1009. Asimismo, destacan dos Resoluciones sobre el Papel de la mujer en la resolución de conflictos 2000/2025 (INI) y sobre la situación de la mujer en conflictos armados A6-0159/2006. Véase <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?language=ES&body=AFET>

<sup>43</sup> Esta política nace en 1999 como PESD (Política Europea de Seguridad y Defensa). Con el Tratado de Lisboa evoluciona a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), véase <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=en>

## La progresiva incorporación de las cuestiones de género en la PESC/PESD

Teniendo en cuenta que la violación de los derechos humanos constituye una de las más graves parcelas de las crisis y conflictos actuales, no es de extrañar que la UE se haya convertido en estos últimos años en un baluarte de la promoción y defensa de estos derechos, especialmente los de las mujeres y los niños que viven situaciones de violencia. Como resalta de forma relevante y notoria la Estrategia de Seguridad Europea:

“El mejor medio para consolidar el orden internacional es difundir el buen gobierno, apoyar las reformas políticas y sociales, combatir la corrupción y el abuso de poder, instaurar la supremacía de la ley y proteger los derechos humanos”<sup>44</sup>.

Como prueba de este compromiso, la UE convertirá la Resolución 1325 de NNUU en una guía de aplicación en todas las misiones civiles y militares que desarrollará desde 2003, cuando lanza su primera misión en Bosnia-Herzegovina<sup>45</sup>. Así, elaboró los primeros documentos genéricos que recogen los requerimientos básicos de su actuación en misiones de gestión de crisis; uno, sobre normas de conducta aplicables a todo el personal que participan en estas misiones<sup>46</sup>; otro, sobre la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de NNUU<sup>47</sup>; y el tercero, sobre la incorporación transversal de las cuestiones de género en el planeamiento y conducción de las operaciones PESD<sup>48</sup>.

La creciente visibilidad que fue adquiriendo la PESC y la PESD en sus primeros años de vida hizo posible la aparición de los primeros estudios de caso, que vinieron a demostrar las divergentes ramificaciones de los asuntos de género en las misiones de gestión de crisis, donde participan militares, policías y otros actores civiles. No sólo se pudo apreciar un déficit en la representación femenina en los órganos de decisión política de la Unión, sino que también destacaba su ausencia entre los Representantes Especiales (SR, *Special Representative*). Sólo algunas mujeres habían logrado ser Jefes de Misión (*Heads of Mission*)<sup>49</sup>. Ello contrastaba con la creciente incorporación de “*female peacekeepers*” en las misiones de gestión de crisis de la Unión, demostrando que su papel era decisivo para alcanzar una mayor eficacia operacional y un mejor entendimiento de la situación a todos los niveles<sup>50</sup>.

Con todo, no hay que olvidar que la cuestión de género en las misiones PESD afecta muy especialmente a los hombres pues, en la medida que aportan la mayor parte del personal desplegado en una operación, son los que tienen que interactuar mayoritariamente con la población local. En opinión de Johana Valenius, la incorporación de la perspectiva de género en misiones de pacificación no es una cuestión de seguridad blanda (o “*soft*”) sino un tema que afecta al núcleo mismo de la

<sup>44</sup> Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad, Institute for Security Studies, 2003, p. 19.

<sup>45</sup> Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the launch of the EU Police Mission in Bosnia-Herzegovina, 31 December 2002. Sobre los comienzos de la aplicación de la Resolución 1325 en la UE, véase la intervención de Catherine Wale Grunditz, del Consejo de Planeamiento de Gestión de Crisis de la UE (CMPD) en <http://www.nato.int/ims/2008/win/briefing/Mrs%20Wale%20Grunditz%20-%20Briefing%2002%20June%202008.pdf>

<sup>46</sup> “Generic Standards of Behaviour for ESDP Operations” (doc. 8373/05).

<sup>47</sup> Implementation of UN Security Council Resolution 1325” (doc. 11932/2/05). Entre las medidas que cita, destacan aumentar la representación de las mujeres en los órganos de decisión política, incrementar el diálogo con las organizaciones locales y los grupos de mujeres internacionales, proteger las mujeres y niñas en situaciones de conflicto, incorporar la perspectiva de género en las operaciones PESD, garantizar la formación y la toma de conciencia de este tema.

<sup>48</sup> “Check List to Ensure Gender Mainstreaming and Implementation of UNSCR 1325 in the Planning and Conduct of ESDP Operations” (doc. 12068/06). En este documento se detallan los aspectos relativos al planeamiento estratégico y operacional, la generación de fuerzas y la conducción de operaciones, donde se detalla el papel de los Representantes Especiales, los Jefes de Misión y los mandos, así como los informes, la revisión y la supervisión de estos asuntos, entre otros, en las áreas de operaciones.

<sup>49</sup> Johana Valenius, *Gender Mainstreaming in ESDP missions*, Chaillot Paper n° 101, Institute for Security and Defence Studies, May 2007, p. 55. En el año 2006 sólo 2 mujeres eran Representantes Permanentes en el COPS.

<sup>50</sup> Sobre los beneficios que aportan las mujeres militares en misiones de paz, véase Louise Olsson (ed.), *Gender Aspects of Conflict Interventions: Intended and Unintended Consequences. Final Report to the Norwegian Ministry of Foreign Affairs*, Oslo, International Peace Research Institute, 2004. Véase también en <http://www.peacewomen.org/> Checklist on Women’s Participation and Gender Perspectives in Security Council Resolutions (Fact sheets & Handouts, en [http://www.peacewomen.org/assets/file/AdvocacyEducationTools/checklistonwomenparticipation\\_ngowg.pdf](http://www.peacewomen.org/assets/file/AdvocacyEducationTools/checklistonwomenparticipation_ngowg.pdf)

seguridad y que debe estar presente en todas las fases de una operación.

A la luz de estas primeras experiencias, el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (GAERC), reunido en Bruselas en noviembre de 2006, consideró conveniente avanzar en la promoción de la igualdad de género en el contexto de la PESC/PESD a todos los niveles, invitando a los Estados miembros a presentar candidatas a los puestos de la Unión relacionados con esta política y a integrar esta perspectiva en el planeamiento y conducción de todas las misiones y operaciones PESD. También apostó por la creación de puestos de asesores de género en todas ellas, teniendo en cuenta la positiva experiencia inicial en la operación militar EUFOR RD Congo. El Consejo abogó, además, por la incorporación de la perspectiva de género en los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de ex-combatientes, de Reforma del Sector de la Seguridad (SSR, *Security Sector Reform*) y de protección de de Personas Desplazadas Internamente (IDP, *Internal Displaced Persons*).

### Una visión integral de la dimensión de género en la Unión

La interrelación cada vez mayor entre civiles y militares en misiones PESD, así como la creciente aportación de otros mecanismos comunitarios a la construcción de la paz, aportados por la Comisión Europea, fueron determinantes para que el Consejo de la UE decidiera impulsar más decididamente la aplicación transversal de la perspectiva de género en todas las políticas de la Unión.

La ocasión para presentar sus nuevas propuestas coincidió con la conmemoración del 60 aniversario de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En este sentido, el Informe de Implementación de la Estrategia de Seguridad Europea “*Providing Security in a Changing World*” de diciembre de 2008 implica un salto cualitativo muy importante para la Unión al asumir dos preceptos fundamentales en la promoción de los derechos humanos<sup>51</sup>, como son el principio de responsabilidad de proteger y el concepto de seguridad humana<sup>52</sup>. Más específicamente la Unión aplica este último enfoque en el tratamiento de los asuntos de género cuando afirma:

We need to continue mainstreaming human rights issues in all activities in this field, including ESDP missions, through people-based approach coherent with the concept of human security. The EU has recognized the role of women in building peace. Effective implementation of UNSCR 1325 on Women, Peace and Security and UNSCR 1612 on Children and Armed Conflict is essential in this context.

La primera medida de la Unión tuvo que ver con la búsqueda de una mayor coherencia al importante acervo alcanzado por hasta la fecha en esta materia. De esta manera, la aprobación de dos nuevos documentos profundizará en esta línea de acción. Se trata del “*Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 y 1820 on women, peace and Security*”<sup>53</sup> (2008) y el Informe “*Implementation of UNSCR 1325 and UNSCR 1820 in the context of training for the ESDP missions and operations- recommendations on the way forward*”

<sup>51</sup> Council of the European Union, Council Conclusions on the 60<sup>th</sup> anniversary of the adoption of the Universal Declaration on Human Rights, 1914th General Affairs Council Meeting, Brussels, 8 December 2008.

<sup>52</sup> Lo que importa, desde esta nueva perspectiva, no es tanto que los Estados y las sociedades se preocupen por garantizar las condiciones para la paz en función de una amenaza externa, sino que garanticen las condiciones mínimas para que las personas se sientan seguras en el interior de sus sociedades. En este contexto, la responsabilidad de proteger a los civiles de la violencia a gran escala recae fundamentalmente en las autoridades nacionales, pero si un Estado no protege a su población civil, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de actuar mediante operaciones humanitarias, la presión diplomática y el uso de la fuerza, de ser necesario, aunque únicamente como último recurso. La seguridad humana se basa en la libertad de los individuos de las inseguridades básicas causadas por las violaciones masivas de los derechos humanos. Véanse los documentos de NNUU “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, aprobado por la Asamblea General el 2 de diciembre de 2004, y “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos,” aprobado por la Asamblea General un año más tarde. En <http://www.un.org/spanish/secureworld/>. Cita textualmente: “El mundo debe promover juntas las causas del desarrollo, la seguridad, y los derechos humanos porque, de otro modo, ninguna de ellas podrá triunfar. La humanidad no podrá tener seguridad sin desarrollo, no podrá tener desarrollo sin seguridad y no podrá tener ninguna de las dos cosas si no se respetan los derechos humanos”. p.95

<sup>53</sup> El primero de ellos viene a sistematizar de forma omnicomprensiva los principios y las medidas para aplicar estas Resoluciones en siete áreas concretas El apoyo político a estas Resoluciones, la formación, el intercambio de información y buenas prácticas entre los diferentes actores, la acción de la Unión hacia terceros países y a nivel regional, la integración de las mujeres según los sectores (seguridad, gobernabilidad, salud, educación, etc.

(2009).

El primero de ellos aporta una visión holística sobre los estrechos vínculos existentes entre paz, seguridad, desarrollo e igualdad de género, contemplando todo el espectro de la acción exterior de la Unión, desde la prevención de conflictos a la gestión de crisis, incluidos los esfuerzos en la construcción de la paz, la reconstrucción y la cooperación al desarrollo. En este contexto, el documento apuesta por aumentar la coordinación institucional y el intercambio de información sobre los asuntos de género en el seno de la Unión, a través de la recientemente creada “*Task Force*” sobre Mujeres Paz y Seguridad, que reúne a representantes de los distintos organismos de la Secretaría del Consejo y de la Comisión, y está abierta a la participación de los Estados miembros<sup>54</sup>.

El segundo documento recoge fundamentalmente las aportaciones realizadas por la Presidencia de Suecia de la Unión<sup>55</sup> en el campo de la formación, tanto en sus aspectos de contenido como en la práctica. Mención especial merece la inclusión de los aspectos de género en los manuales de la misión, que está desarrollando la Secretaría del Consejo<sup>56</sup>.

Por su parte, la Presidencia española de la Unión Europea recogió el testigo de Suecia en materia de género durante el primer semestre de 2010, aprovechando los nuevos instrumentos de la Unión tras la entrada en vigor del nuevo Tratado de Lisboa. En particular, las nuevas disposiciones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)<sup>57</sup>, sucesora de la PESD, y el nombramiento de la primera mujer Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton, generaron nuevas expectativas para una mayor inclusión de estos temas en la política de seguridad y defensa de las instituciones y naciones europeas.

De hecho, durante el ejercicio de la Presidencia española se produjo la primera reunión de alto nivel UE-OTAN sobre “Mujer, Paz, y Seguridad”, que contó con la participación de la Vicepresidenta de la Comisión Europea, Margot Wallström, el Secretario General de la OTAN, Anders Fog Rasmussen, la Vicepresidenta primera del Gobierno español, María Teresa Fernández de la Vega, y la ex Secretaria de Estado de EEUU, Madeleine Albright. Además de su apoyo político a la plena aplicación de la Resolución 1325, el encuentro sirvió para defender un conjunto de acciones destinadas a proteger a las mujeres y los niños frente a la violencia, y a lograr que las mujeres sean definitivamente parte activa de la gestión de crisis y la consolidación de la paz a todos los niveles<sup>58</sup>.

Continuando esta línea de trabajo, la Presidencia española de la UE organizó un seminario en el mes de marzo sobre Mujer, Paz y Seguridad<sup>59</sup>, en el que se pudieron intercambiar puntos de vista y experiencias sobre la aplicación transversal del criterio de género en el ámbito de la Unión Europea, de la OTAN y de los países europeos que cuentan con un Plan de Acción Nacional. Si bien hubo un reconocimiento unánime al avance logrado en estos últimos años para que la mujer sea cada vez más participativa en los procesos de gestión de crisis, también se estimó que aún queda un largo camino por recorrer en este sentido<sup>60</sup>. En opinión de Catherine Wale-Gründitz, representante de la Dirección

---

<sup>54</sup> Sobre el papel que juegan las estructuras civiles y militares en el seno de la Unión, véase Nick Hynek, *Consolidating the EU's Crisis Management Structures: Civil-Military Coordination and the future of the EU OHQ*, European Parliament, Directorate General for External Policies, April 2010, pps. 3-4. En <http://tepsa.be/Hynek%20Consolidating%20the%20EU%20Crisis%20Management%20Structures.pdf>

<sup>55</sup> Folke Bernadotte Academy, Report “Strengthening ESDP missions and operations through training on UNSCR 1325 and 1820”, Brussels, July 2009.

<sup>56</sup> Párrafo 29.

<sup>57</sup> “EU and Women in Peace and Security”, en <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1886&lang=EN#Bookmark2>

<sup>58</sup> La conferencia estuvo organizada conjuntamente con Security and Defence Agenda. Véase “Women, Peace and Security, Empowering Women in Peace and Conflict”. Resultado de la conferencia de alto nivel UE/OTAN sobre la mujer, la paz y la seguridad, 27 de enero de 2010. [http://www.securitydefenceagenda.org/Portals/7/Documents/Resultado\\_Mujer\\_Paz\\_Seguridad\\_ES.pdf](http://www.securitydefenceagenda.org/Portals/7/Documents/Resultado_Mujer_Paz_Seguridad_ES.pdf)

<sup>59</sup> Destacó la presencia de representantes de la Dirección de Planeamiento y Gestión del Crisis del Consejo de la UE (CMPD) y la Oficina de Perspectiva de Género en la Alianza (NCGP). Sobre los resultados del Seminario, véase el Resumen de Conclusiones: “La aplicación de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de NNUU sobre Mujer, Paz y Seguridad en el entorno de la Política Común de Seguridad y Defensa y los países de la Unión Europea, con especial atención al papel de la mujer de uniforme”, Madrid 26 de marzo de 2010. En [http://www.mde.es/Galerias/docs/politica/seguridad-defensa/UE2010/UE2010\\_ConclusionesSeminarioMujer.pdf](http://www.mde.es/Galerias/docs/politica/seguridad-defensa/UE2010/UE2010_ConclusionesSeminarioMujer.pdf)

<sup>60</sup> Por otra parte, se reafirmó que la perspectiva de género no sólo debe ser vista como un objetivo en sí mismo, sino como un criterio que ayuda a conseguir mayor efectividad en misiones y operaciones.

de Planeamiento y de Gestión de Crisis del Consejo de la UE (CMPD), todavía hay que corregir el desfase o “*gap*” actualmente existente entre Bruselas, donde se hallan las instituciones de la Unión, y el trabajo sobre el terreno, pues en ocasiones no hay retroalimentación o “*feedback*” en la aplicación del criterio de género en las misiones. Por otra parte, considero que hay que mejorar la capacitación del personal en asuntos de género y su interacción con las poblaciones locales para alcanzar así los objetivos de la misión.

El último paso dado hasta el momento por la Unión para medir este deseado progreso ha sido la identificación de indicadores<sup>61</sup> en cada una de las cuatro áreas temáticas en las que se fundamenta la Resolución 1325 y las que le suceden, a saber: las actividades y estrategias relacionadas con la prevención de conflictos, la promoción de la participación activa de la mujer en los procesos de paz, la protección de los derechos humanos de mujeres y niñas, y la promoción de un acceso igualitario de las mujeres a los mecanismos y servicios de ayuda y recuperación.

Estos indicadores permitirán medir la implementación del enfoque integral de la UE en relación con las Resoluciones 1325 y 1820 de NNUU. Para ello, la Unión se ha propuesto elaborar un informe bianual, que incluya información de las misiones de la UE en países que viven situaciones de conflicto o posconflicto, de sus propios Estados miembros y de las misiones que desarrolla la Unión en el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Con todas estas medidas, la UE se halla plenamente comprometida en acelerar la implementación de la Resolución 1325 desde una perspectiva integral en todo lo que tiene que ver con sus políticas<sup>62</sup>, su diálogo con otros organismos regionales y su apoyo a los gobiernos, autoridades locales y organizaciones no gubernamentales, aportando recursos financieros en proyectos que tienen un impacto directo o indirecto en la mejora de las condiciones de las mujeres en países que viven situaciones de conflicto o posconflicto. En el ámbito interno, la Unión tiene aún una asignatura pendiente: seguir animando a los países miembros que no han adoptado aún un Plan de Acción Nacional<sup>63</sup> a que determinen sus objetivos prioritarios en este campo y aseguren la correcta puesta en práctica de la integración de la perspectiva de género en todas sus políticas y programas a través de evaluaciones continuas.

## La aplicación de la Resolución 1325 en la OSCE

The full and equal exercise by women of their human rights is essential to achieve a more peaceful, prosperous and democratic OSCE area. We are committed to making equality between men and women an integral part of our policies, both at the level of our States and within the Organization.<sup>64</sup>

*Carta de Seguridad Europea, Estambul, 1999.*

La incorporación de los asuntos de género en el marco de la OSCE<sup>65</sup> estuvo inicialmente vinculada a la primera de sus tres dimensiones, la dimensión humana, que representa uno de los llamados “cestos” de la organización, junto con la dimensión político-militar y la dimensión económica y medioambiental,

<sup>61</sup> Estos indicadores están en línea con los 26 aprobados por NNUU el 6 de abril de 2010. Council of the European Union, Indicators for the Comprehensive approach to the EU implementation of the UNSCR 1325 and 1820 on women, peace and Security, 14 July 2010. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st11/st11948.en10.pdf>

<sup>62</sup> Especialmente en sus programas de Reforma de Sector de Seguridad (SSR), Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), derechos humanos, potenciación de la sociedad civil, fomento de la educación y sanidad, ayuda humanitaria, cooperación al desarrollo, en misiones de la PCSD, etc.

<sup>63</sup> Sólo 9 países de los 27 que componen la Unión (Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Holanda, Portugal, Reino Unido y Suecia) han elaborado planes de acción sobre la aplicación del criterio de género.

<sup>64</sup> Párrafo 23. [http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/17497\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/17497_en.pdf)

<sup>65</sup> El origen de esta organización se remonta a 1975, cuando se firmó el Acta Final de Helsinki y nació la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE). Con la desaparición del Pacto de Varsovia y el desmembramiento de la URSS, inició un proceso de institucionalización que culminó en 1995 con la creación de la Organización (OSCE). La Carta de París para una Nueva Europa (1990) y la Carta de Seguridad Europea de Estambul (1999) son los documentos más relevantes, aunque no tienen un fundamento jurídicamente vinculante. Véase <http://www.osce.org/>

nacidas del Acta Final de Helsinki de 1975. De hecho, será la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODIHR, *Office of Democratic Institutions and Human Rights*) el organismo encargado de integrar la igualdad de género en las políticas y prácticas de la organización y de sus Estados participantes<sup>66</sup>, fundamentalmente en aquellos que fueron accediendo a la democracia tras la implosión del sistema soviético.

Sin embargo, a medida que avanzaba el proceso de institucionalización de la OSCE y las demandas de participación en nuevas misiones, la Organización decidió crear una Sección sobre Género (*Gender Section*) dentro de la Secretaría de la Organización para afianzar esta perspectiva en los programas de las tres dimensiones de la OSCE<sup>67</sup>. Por su parte, la Asamblea Parlamentaria de la OSCE decidió nombrar Representante especial para Asuntos de Género -cargo desempeñado actualmente por el Dr. Hedy Fry (Canadá)- que se encarga de velar por la aplicación de las decisiones y resoluciones de esta Asamblea. Por último, y a diferencia de la OTAN y la UE que abogan por la promoción de asesores de género (*gender advisers*), la OSCE cuenta con puntos focales de género (*gender focal points*) en cada operación y en los departamentos de la propia institución con el objetivo de apoyar al personal de la OSCE en sus diferentes proyectos y misiones relacionados con el criterio de género.

Esta evolución en el ámbito institucional de la OSCE se ha reforzado con un conjunto de Decisiones Ministeriales<sup>68</sup>. Entre ellas, destacan las relativas al importante papel de las mujeres en la prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posconflicto; la necesidad de prevenir y combatir la violencia contra las mujeres; la participación de las mujeres en la política y vida pública, y el Plan de Acción para la promoción de la Igualdad de género (2004), que sucede al aprobado en el año 2000<sup>69</sup>. En este nuevo Plan, la OSCE amplía considerablemente el alcance de los organismos relacionados con la aplicación de la Resolución 1325 y sus responsabilidades<sup>70</sup>.

Asimismo, contempla la necesidad de que el Secretario General presente un Informe de progreso anual al Consejo Permanente de la Organización<sup>71</sup>. En concreto, el nuevo Informe de 2010 destaca el incremento considerable de proyectos que incorporan la dimensión de género en las operaciones sobre el terreno, especialmente en Asia Central, el Cáucaso Sur y Europa oriental y suroriental<sup>72</sup>: 218 en comparación con los 146 desarrollados el año pasado o los 106 del año 2007 y 2008.

En definitiva, la OSCE reconoce que se encuentra muy bien posicionada en la promoción de la igualdad de género en sus programas y actividades, aunque es consciente de que aún queda un largo camino por recorrer en su dimensión político-militar, especialmente en la promoción de la participación de la mujer en la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la reconstrucción posconflicto<sup>73</sup>. De ahí la relevancia que está adquiriendo el Foro para la Cooperación en materia de Seguridad (FSC, *Forum for Security and Cooperation*) para concienciar a los países participantes de la necesidad de promover esta tarea en los proyectos de la OSCE.

---

<sup>66</sup> Actualmente 56 países

<sup>67</sup> Los primeros compromisos se alcanzaron en Madrid (1983) y posteriormente en Viena (1989) y Moscú (1991). Véase *OSCE Commitments Relating to Gender Equality and Non-Discrimination. A Reference Guide for the OSCE Human Dimension Seminar on Participation of Women in Public and Economic Life*, Warsaw, 13-15 May 2003.

<sup>68</sup> Todos los documentos están disponibles en <http://www.osce.org/gender/publications.html>

<sup>69</sup> El Plan se estableció "in order to ensure that the OSCE commitments concerning equality in rights and equality of opportunity for women and men are taken into account by participating States and in the practical work of OSCE institutions and field missions". PC.DEC/353 of 1 June 2000.

<sup>70</sup> El Plan detalla con exhaustividad las tareas asignadas a la Presidencia en Ejercicio, el Consejo Permanente, el Secretario General, los Jefes de Misión, la Asamblea Parlamentaria, etc. Summary Table of Action Plan for the Promotion of Gender Equality, 20 January 2009. [http://www.osce.org/documents/gen/2009/01/36087\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/gen/2009/01/36087_en.pdf)

<sup>71</sup> "The Secretary General Annual Evaluation Report on the Implementation of the 2004 OSCE Action Plan for the promotion on Gender Equality", September 1010, en [http://www.osce.org/documents/sg/2010/08/45877\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/sg/2010/08/45877_en.pdf). En este informe se contempla la necesidad de que los "Gender focal points" pasen a convertirse en asesores de género en un futuro próximo.

<sup>72</sup> Los temas que tratan estos proyectos varían considerablemente: desde proyectos relacionados con policías locales a iniciativas sobre la lucha contra la violencia de la mujer en Kirguistán, la promoción de igualdad de oportunidades para las mujeres en el ámbito económico en Ucrania y el fortalecimiento de la participación política de las mujeres en Albania.

<sup>73</sup> La dimensión político-militar abarca cuestiones relacionadas con el control de armamentos, gestión de fronteras, lucha contra el terrorismo, prevención de conflictos y reforma de defensa y la policía.

En cualquier caso, la Organización se ha configurado como un actor regional clave para promover la seguridad y cooperación entre sus países participantes en asuntos de género. La Cumbre celebrada en Astana<sup>74</sup> (Kazajstán) el 1 y 2 de diciembre, veinte años después de la firma de la Carta de París para una Nueva Europa, ha dado una nueva guía política a la Organización para avanzar en la aplicación de la Resolución 1325 de NNUU en todas sus dimensiones. El párrafo 6 de su “*Declaración Conmemorativa: Hacia una Comunidad de Seguridad*”, señala textualmente:

... Convinced that the inherent dignity of the individuals is at the core of comprehensive security, we reiterate that human rights and fundamental freedoms are inalienable and that their protection and promotion is our first responsibility... We reaffirm categorically and irrevocably that the commitments undertaken in the field of human dimension are matters of direct and legitimate concern to all participating States and do not belong exclusively to the internal affairs of the State concerned<sup>75</sup>.

## **Conclusiones**

*“You can win the war with men, but you can’t have peace without women”<sup>76</sup>*

Una década después de la adopción de la Resolución 1325 de NNUU sobre Mujer, Paz y Seguridad y de otras Resoluciones conexas, el balance de la actuación de las organizaciones de seguridad y defensa europeas en este campo ofrece resultados positivos, aunque persisten algunas dificultades y retos aún por sortear.

En efecto, la aplicación transversal de los asuntos de género ha ocupado un lugar muy destacado en las agendas de trabajo de la OTAN, la UE y la OSCE. Ello se ha materializado en importantes desarrollos institucionales, funcionales y operativos, además de la tendencia a fortalecer sus asociaciones con otros actores que pueden ayudar a crear un ambiente de seguridad estable para las mujeres que viven en escenarios de conflicto.

Particularmente, la OTAN se ha mostrado decidida en estos últimos años a trabajar de forma proactiva en la integración de las cuestiones de género en sus políticas, programas y operaciones, tanto en su planeamiento y ejecución como en la evaluación de sus misiones. El compromiso aliado de llevar a cabo una actualización y seguimiento periódico del informe aprobado recientemente en la Cumbre de Lisboa así lo atestigua.

Por su parte, la UE ha intensificado su aportación a la implementación de la Resolución 1325 de NNUU, colaborando con los actores implicados en la política de desarrollo, los organismos que intervienen en la gestión de crisis, tanto civiles como militares, así como con las organizaciones regionales que están desarrollando su propia estructura de paz y seguridad, como la Unión Africana. De esta manera, la UE se configura como un actor global, que fundamenta su acción en los valores comunes de respeto y promoción de los derechos humanos, con especial énfasis en los asuntos de género y los derechos de la infancia, así como en el imperio de la ley para alcanzar una paz duradera y sostenible.

Por último, la OSCE ha continuado haciendo progresos en la inclusión de la perspectiva de género, ampliándola a todas sus dimensiones. Para ello, ha aumentado las responsabilidades de sus instituciones y continúa fomentando la participación de mujeres en la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la rehabilitación posconflicto.

<sup>74</sup> 2010 OSCE Summit: <http://www.osce.org/press/45798.html>

<sup>75</sup> Astana Commemorative Declaration en [http://www.osce.org/documents/mcs/2010/12/48067\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/2010/12/48067_en.pdf)

<sup>76</sup> Seminario Hispano-Holandés: “Gender in Peacekeeping and Peacebuilding”, Conclusions Public Session, Amsterdam, 17-19 November 2010.

En general, hay un denominador común que guía el comportamiento de estas organizaciones internacionales: su visión integral del concepto de seguridad. Pero para afianzar los logros alcanzados hasta la fecha, estas organizaciones deben mantener una actuación sostenida en el tiempo y sistemática en su orientación, mediante:

- El mantenimiento de un liderazgo sólido, omni-comprendido y coherente de la incorporación de la perspectiva de género en sus respectivas agenda de trabajo.
- El fomento de la formación continua en derechos humanos, especialmente en la aplicación transversal de la dimensión de género, a todo el personal civil y militar que participe en operaciones, incluida la fase previa al despliegue, que es una responsabilidad nacional.
- El establecimiento de lazos estrechos con la sociedad civil; en particular, con los grupos locales de mujeres de países afectados por conflictos armados, fomentando su incorporación en la prevención, mediación y resolución de conflictos.
- La actualización continua de los indicadores para realizar un seguimiento efectivo de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad, de tal manera que la medición de su grado de cumplimiento no se enfoque exclusivamente en las actividades que se realizan sino en los resultados que se obtienen.
- El fomento de intercambios de información y buenas prácticas de estas organizaciones internacionales con ONU-Mujeres para conocer experiencias y promover la cooperación horizontal, en la medida de lo posible, en estrecho contacto con otros actores civiles. La rendición de cuentas (*accountability*) y la retroalimentación (*feedback*) son esenciales en los enfoques arriba-abajo/abajo-arriba y transversales relacionados con la perspectiva de género.
- La elaboración de nuevos Planes de Acción Nacionales<sup>77</sup> que contengan las propuestas y responsabilidades asumidas por los Estados para ejecutar, monitorear y evaluar a nivel nacional el contenido de las Resoluciones de NNUU sobre género.
- El aumento de la visibilidad de las actuaciones de estas organizaciones, a fin de favorecer una mayor concienciación de la sociedad sobre estos temas, a través de campañas continuadas de diplomacia pública.
- La necesidad de comprometer recursos económicos para la financiación de los Planes nacionales y los compromisos asumidos en las organizaciones internacionales de las que forman parte.

Con estas actuaciones, la OTAN, la UE y la OSCE, junto a otros actores de la Comunidad Internacional, pueden contribuir decisivamente a que las mujeres dejen de ser vistas como víctimas de los conflictos y se conviertan en verdaderos agentes de cambio. Y es que, como ha subrayado la Secretaria de Estado, Hillary Clinton, con ocasión del X Aniversario de la Resolución 1325 de NNUU, sobre Mujer, Paz y Seguridad:

Whether they are combatants or survivors, peace-builders or bystanders, women must play a role in the transition from war to peaceful development<sup>78</sup>.

<sup>77</sup> EEUU anunció en el Debate abierto del X Aniversario de la Resolución 1325 sobre Mujer, Paz y Seguridad, que elaborará un Plan de Acción Nacional sobre la Resolución 1325, adelantando financiación, vía ONU, de proyectos de igualdad de género por valor de 44 millones de dólares. "Remarks by Secretary of State Hillary Rodhan Clinton at the 10<sup>th</sup> Anniversary of UN Security Council 1325 on Women, Peace and Security", USUN Press Release 245, October 26, 2010.

<sup>78</sup> Discurso del Embajador Ian Kelly, representante de EEUU en el Consejo Permanente de la OSCE, 4 de noviembre de 2010. [http://osce.usmission.gov/media/pdfs/2010-statements/november-2010-permanent-council/nov\\_4\\_10\\_response-to-special-rep-on-gender-issue.pdf](http://osce.usmission.gov/media/pdfs/2010-statements/november-2010-permanent-council/nov_4_10_response-to-special-rep-on-gender-issue.pdf)



# Women on the Front Lines of the Fight against Terrorism: Remembering Emily Perez

William C. Spracher

## ABSTRACT

The role of women in combat has been a controversial issue in the U.S. armed forces for decades. Yet, it has been only 30 years since the first women graduated from the U.S. Military Academy, and only since 9/11 have large numbers of them served in combat zones alongside their male counterparts. This article examines the all-too-brief life of one of them, 2LT Emily Perez, who was the first female graduate of West Point to be killed in the line of fire in Iraq and the first member of the “Class of 9/11” to die in combat. A statistical comparison of female representation at the three major U.S. service academies is included, along with a discussion of the emergence of minorities. An African-American with paternal roots in Puerto Rico, this soldier epitomized all that is right about women serving in combat, willing to sacrifice their lives for the interests of their country. 2LT Perez’s legacy lives on today among her family, friends, classmates, fellow soldiers, and the unique charitable causes promoting the values she held dear. The following is a tribute to “Emily’s Way.”

A member of West Point’s celebrated “Class of 9/11,”<sup>1</sup> Second Lieutenant Emily Perez could not have conceived when she graduated in May 2005 that she would be giving her life for her country so early in her brief career as a United States Army officer. She was the first female graduate of the U.S. Military Academy (USMA), as well as the first black female officer, to die during the Iraq War. While leading a convoy, she was killed on September 12, 2006, when an improvised explosive device (IED) was detonated under her Humvee vehicle.<sup>2</sup> This article celebrates the life of a remarkable young woman who made the ultimate sacrifice and to share those insights with a wider audience of readers interested in national security and defense studies.

The author can speak from some experience in dealing with women at West Point, located some 50 miles north of New York City on the Hudson River. Having himself graduated 35 years earlier when West Point was an all-male institution revered for a tradition burnished into its motto – “Duty, Honor, Country,” – never in his wildest imagination did he think that the oldest of the U.S. federal service academies would ever become a co-educational institution. As a matter of fact, only a small number of cadets in the 1960s were minority representatives. Issues of gender and race were rarely discussed in those days in the halls of West Point, a white male-dominated bastion of military excellence that existed in somewhat of a cocoon, insulated from the social forces that were swirling around it outside its massive gray stone walls. The civil rights movement so prevalent throughout the country took a back seat to the Vietnam War in terms of attention from the always-busy cadets. Of course, protests over the latter soon joined those of the former, along with dissidents unhappy with the way institutions of higher learning were being governed, to engulf the American populace and help discredit politicians – some of them downright segregationist, others merely slow to adapt to the changing times – college presidents, and even a few senior military officials clinging desperately to misplaced tradition. Graduating in the tumultuous 1970, shortly after the U.S. incursion into Cambodia and the killing of students at Kent State, and being treated to a commencement address by the unpopular, and later deemed corrupt, Vice President Spiro Agnew, this author headed out into a conscripted Army full of divisiveness and less-than-stellar military performers.

---

<sup>1</sup> Nancy Gibbs and Nathan Thornburgh, “The Class of 9/11: An Intimate Look at How the Country’s Most Storied Military Academy Is Stealing Its Students for War,” *Time*, May 30, 2005, pp. 28-43. Also, Tiffany L. Martin, e-mail to author, August 26, 2010.

<sup>2</sup> Brochure, “The Emily J.T. Perez Foundation, Inc.: Giving of Self for the Advancement of Others,” undated. “Humvee” is the popularly accepted name for the High Mobility Multipurpose Wheeled Vehicle, or HMMWV, the U.S. Army’s most widely-used tactical vehicle for the past two-plus decades.

This was not the Army that Emily Perez joined as a newly-commissioned second lieutenant in 2005, five years after the author had retired. Fortunately for him, a sizable portion of his three decade-plus military career was spent in an All-Volunteer Army that bore little resemblance to the one he gingerly entered in 1970, a little more than three years before the draft mercifully ended and the last U.S. troops were pulled out of Vietnam. Three years after women were first admitted, he returned to the Academy in the summer of 1979 to teach, and was delighted to be present at commencement in 1980 when the first female graduates walked across the stage to receive their diplomas and accept their Regular Army commissions. In terms of gender, and race too, much had changed in less than a decade, and definitely for the better. Gratefully, 2LT Perez never knew the troubled Army of the late 1960s and early 1970s, and West Point as an institution had remade itself by the time she arrived in that innocent summer of 2001, shortly before the world would be changed forever by a handful of al Qaeda terrorists filled with hate and bent on the destruction of society as we know it.

Before examining the life and brief military career of 2LT Perez more closely, it would perhaps be instructive to get a feel for just where women, and especially minority women, have fit statistically into the service academies over the years. The chart below compares the three largest academies, the U.S. Military Academy, the U.S. Naval Academy (Annapolis), and the U.S. Air Force Academy (Colorado Springs) along that score, looking at key statistics at three critical time windows—the first class to graduate women (all three academies did so the same year, 1980), the class that entered at the beginning of the 21<sup>st</sup> century and just before 9/11 (2005), and the class that most recently entered this past summer (2014).

<b>Female and Minority Representation at Three Service Academies</b>			
	Class of 1980	Class of 2005	Class of 2014
<b>U.S. Military Academy<sup>1</sup></b>			
Entered	119 (7.9%) with 7 minorities	192 (16.2%) with 59 minorities	250 (18.2%) with 78 minorities
Graduated	62 (6.8%) with 4 minorities	147 (15.7%) with 47 minorities	TBD
<b>U.S. Naval Academy<sup>2</sup></b>			
Entered	81 (6.2%) with 5 minorities	196 (15.8%) with 51 minorities	263 (21.1%) with 94 minorities
Graduated	55 (5.8%) with 3 minorities	148 (15.2%) with 34 minorities	TBD
<b>U.S. Air Force Academy<sup>3</sup></b>			
Entered	156 (9.9%) with 16 minorities	227 (17.9%) with 59 minorities	293 (22.6%) with 94 minorities
Graduated	97 (10.8%) with 9 minorities	161 (17.5%) with 39 minorities	TBD

From this data, it is clear there has been a steady increase in female representation over the years, with the latest class coming closest to approximating the overall percentage of females in the armed forces and in the U.S. population in general. The Air Force Academy, the youngest by far of the three institutions, reflects the highest percentage of women, but not by much. This is to be expected, because overall there are more—and more varied—job opportunities for women in that service, generally viewed as more “high-tech” than the other two, and the farthest from enemy lines (if that

term even has meaning any longer with the type of warfare we have witnessed since 9/11). For the most part, female attrition is consistent with that of the rest of each class. The percentages of women who entered and graduated are not significantly different; therefore, females do not “drop out” at a greater rate than their male counterparts. There has been a very significant increase in minority representation over the three year groups at all the academies, which parallels the accession of many more minority males. Furthermore, there has been a strong push in all the services to recruit more minorities who are qualified in terms of academics, physical fitness, and medical condition to become junior officers. In part, this is because the enlisted ranks which these young officers will be leading upon graduation reflect a much larger percentage of minorities, and that is especially true in the Army and the Marine Corps.

Emily Jazmin Tatum Perez was born on February 19, 1983, in Heidelberg, Germany, of Hispanic and African-American parents who were living and serving there at the time.<sup>3</sup> Moving back to the United States, the family settled in the Washington, D.C., area. A resident of suburban Fort Washington, Maryland, since 1998, Emily graduated near the top of her class from Oxon Hill High School. While in high school she helped begin an HIV-AIDS ministry.<sup>4</sup> She was honored in 2001 by the American Red Cross Board of Governors for her work as an AIDS educator.<sup>5</sup> In July of that year, following graduation, she entered the U.S. Military Academy at West Point. By her first class (senior) year, she had achieved the distinction of being selected the first female minority Cadet Command Sergeant Major in the institution’s history. She was commissioned a second lieutenant in the Army’s Medical Service Corps and joined the 204<sup>th</sup> Support Battalion, 2<sup>nd</sup> Brigade, 4<sup>th</sup> Infantry Division.<sup>6</sup>

2LT Perez’s unit deployed to Iraq in December 2005. Shortly before shipping out to Iraq, Emily flew across the country to endure a painful and difficult procedure as a bone marrow donor for a stranger who was a match. “Those who knew her would not be surprised to learn she volunteered to endure the suffering simply because it meant she could help someone.”<sup>7</sup> Sadly, she was killed less than a year into her overseas tour by an IED during combat operations in Al Kifl, near Najaf. Only 23 years of age at the time of her death and serving as a platoon leader, she was the first female graduate of West Point to die in the Iraq War, the first “Class of 9/11” member to perish in combat, and the first female African-American officer to die in combat. Emily was the 64<sup>th</sup> female member of the U.S. military to be killed in Iraq or Afghanistan and the 40<sup>th</sup> USMA graduate killed since the 9/11 attacks. Another woman graduate of West Point, Laura Walker of the Class of 2005, was killed in Afghanistan in 2005.<sup>8</sup>

Lieutenant Perez was laid to rest in the stately military cemetery at West Point, where she had made her mark as a sprinter for Army’s 400-meter relay team in women’s track and as a singer in the Academy’s Gospel Choir.<sup>9</sup> The co-captain of the track team made the following poignant observation the day of Emily’s funeral: “The fact that she’s died—it makes what’s going on in the Middle East . . . so much more real. I mean, here at West Point, it’s kind of like Camelot, you know—everything just seems to work . . . What happened to her, being out there in Iraq, it’s real. Her death really makes everything seem more like it’s going to happen.” Another member of the track team and the Gospel

---

<sup>3</sup> Daniel Perez, e-mail to author, October 12, 2010. Mr. Perez’s parents were natives of Puerto Rico. They moved to the U.S. and their son was born and raised in the Bronx borough of New York City. Mr. Perez served in the Army for 15 years as an NCO in the communications field; his military occupational specialty was Telecommunications Center Specialist (MOS 72E). He worked as Chief of Systems Operations, Information Systems Division, Civilian Personnel Management Service, Office of the Secretary of Defense, but in late December 2010 moved to the Department of Defense Educational Activity (DoDEA), where he is Deputy Chief Information Officer. His wife, Vicki Perez, has been an ordained minister for over ten years and spent more than 19 years in managerial roles with the federal government. See Program, “The Emily J.T. Perez Foundation Legacy & Scholarship Dinner,” February 20, 2010, Clinton, MD, p. 9.

<sup>4</sup> Program cited above, p. 15.

<sup>5</sup> Brochure cited above.

<sup>6</sup> Biography, “Emily Perez,” in Wikipedia, accessed July 28, 2010.

<sup>7</sup> Brochure cited above.

<sup>8</sup> Biography cited above.

<sup>9</sup> Joshua Partlow and Lonnae O’Neal Parker, “West Point Mourns a Font of Energy, Laid to Rest by War,” *The Washington Post*, September 27, 2006, accessed July 28, 2010.

Choir chimed in: “For me, yeah, like, it’s just an eye-opener. She was like a little superwoman . . . so full of energy and life, and she was just willing to do anything.” Family friend Faith Bell reflected on what Perez will be remembered for: “Her tenacity . . . her passion for life. One of the things that was important to Emily was not the fear of death but the fear of not living.”<sup>10</sup>

One of Cadet Perez’s best friends and closet classmates at West Point was Tiffany Martin, who is now a research fellow at a government consulting firm in Northern Virginia. Tiffany provides an appropriate backdrop to her intimate assessment of Emily: “On August 20, 2010, history was made as the last U.S. Army combat brigade exited Iraq. Though fierce combat has significantly subsided, the courage, dreams, and valor of those that served and perished remain firmly in place. One of those courageous young people was Emily Perez.”<sup>11</sup> Regrettably, 2LT Perez never had the opportunity to rise to the highest levels of the Army in terms of experience and seniority, but those who knew her were confident she had what it takes to succeed as a military leader and nothing could have stopped her from rising to the top.

According to Martin, “Emily was a leader from the very beginning. Always loquacious, she was a leader in her church where she started an HIV/AIDS ministry, and also worked on AIDS-related issues for the Red Cross. She was a leader in the classroom as well,” graduating from high school with a GPA of 4.6 on a 5-point scale, which put her among the top ten graduates in her class. Though part of an impressive family lineage of soldiers, Tiffany insisted that no clear signs pointed to Emily becoming the adept military leader she ultimately proved to be. Her grandfather, Bill Gunter, served with the famed “Buffalo Soldiers” of the 24<sup>th</sup> Combat Infantry Regiment, founded shortly after the end of the Civil War. Her great uncle, Eugene Harrison, was killed in action as a young Marine in the South Pacific in World War II, and another uncle, Elmer Sargent, retired from the Army as a sergeant major after serving in Operation DESERT STORM.<sup>12</sup>

Nevertheless, despite such military credentials among Emily’s forebears, Tiffany indicates that, as Emily arrived at the hallowed grounds of West Point for a summer leadership conference, she was sure to tell her father, “Dad, I’m just doing this so I will have something to add to my resumé.” However, by the end of that week, Emily’s thought process had completely transformed, Tiffany recalled; she was captivated by the experience and committed to serving. “The intense camaraderie of the Corps of Cadets,” Tiffany recalls Emily saying, “reminded her of a family. She thoroughly enjoyed the extreme competitiveness of being the best of the best.”<sup>13</sup> Emily’s father confirms Tiffany’s recollection that Emily had changed: “My wife and I had no idea or any sign from Emily that she wanted to go to West Point and pursue a military career. We were taken aback when mid-week of the academic workshop she began singing a different tune from what she stated was her objective for attending.”<sup>14</sup>

Soon after arriving at West Point on a more permanent basis and having survived Cadet Basic Training (affectionately known as “Beast Barracks”), Cadet Perez and her colleagues barely had time to adjust to the start of their first academic semester before the seminal event that led to them being dubbed “The Class of 9/11.” For the next four years, these not-so-typical American college students were “steeled for war” and prepped in a way that their cadet predecessors had never been before. All USMA cadets realize that sooner or later, if they remain in uniform past their initial service commitment, they will likely be sent into harm’s way. For the Class of 9/11, however, the future was much more definitive and uncomfortably close to a real, tangible war. Seventy-one percent of the class branched into combat units and expected to deploy to Iraq or Afghanistan as little as one year

---

<sup>10</sup> Sylvia Amegashie and Meghan Venable-Thomas, September 26, 2006, in *Ibid*.

<sup>11</sup> Tiffany L. Martin, e-mail to Daniel Perez, August 24, 2010, forwarded to author.

<sup>12</sup> Tiffany L. Martin, op. cit., and Vicki Perez, e-mail to Daniel Perez, October 15, 2010.

<sup>13</sup> Martin, op. cit.

<sup>14</sup> Daniel Perez, e-mail to author, October 15, 2010.

following graduation.<sup>15</sup> Of course, the U.S. Defense Department's prohibition against women officers joining the traditional combat arms—infantry, armor, field artillery—meant that Emily, Tiffany, and the other female members of the class were branched primarily into the combat support and combat service support arms (e.g., Martin chose Military Intelligence). Nevertheless, modern warfare of the type so prevalent in the 21<sup>st</sup> century, fueled by an asymmetric, non-conventional threat, resulted in a blurring of the lines between the so-called “frontline” combat troops and those supposedly in safer support roles. The fate of Emily and scores of other women officers in Southwest Asia proves that there is no clear-cut front line any longer. All soldiers are in harm's way and subject to being targeted by an enemy that does not adhere to the accepted rules of war.

According to Martin, while at West Point, Emily continued to excel. Majoring in sociology, she enjoyed singing in the Gospel Choir and participating on the women's track team in such events as the 100-meter and 200-meter sprints, the triple jump, and the 4x100-meter relay. During infrequent breaks from the rigors of the Academy, Emily loved to spend time with her family and, in particular, her nephews. “They were the object of her intense affection, and her room and computer were filled with pictures bearing their images.”<sup>16</sup> Emily was also a member of STARS, a tutoring program, and was a co-founder of the West Point Dance Team. She was also a member of the Officers of Christian Fellowship.<sup>17</sup>

“Though challenges rose in abundance,” Martin insists, “Emily never quit. One of her greatest traits was tenacity,” a word that continually surfaces in descriptions of Perez. Part of what made her the confident person she epitomized was her strong faith. “Her inspiration in life and her courage to do the right thing stemmed from her belief in God, and her belief that she could be a catalyst for change. She believed in leading from the front, leading by example, and she honestly yearned for no earthly rewards, but heavenly ones.”<sup>18</sup> This author can add how important religion is to West Point cadets. At the time he attended the Academy, mandatory chapel for all cadets was still in effect, as it had been for virtually the entire history of the school, but in the early 1970s the policy was reversed as a result of a series of legal challenges. Mandatory chapel was abolished about three years before the first women arrived in 1976. Yet, as witnessed by the author who returned in the late 1970s to serve on the faculty for three years, a large number of cadets still were attending chapel regularly, joining the various choirs, serving as Sunday School teachers, and voluntarily participating in other religion-based extracurricular activities. Religious faith, though justifiably separated from government service in the U.S., is considered a vital component of being a good soldier and a solid citizen by an overwhelming majority of West Point cadets and graduates.

One of the challenges faced by Cadets Perez and Martin was being two of only a couple hundred women at the Academy. The proportion of female cadets—generally in the 12 percent to 18 percent range for most recent classes—is far below the proportion of women in the U.S. population, and even within the U.S. Army at large. Women are still a distinct minority at all the U.S. federal service academies. Emily overcame this seeming disadvantage by rising to become the Sergeant Major of the Best Barracks cadre, then Brigade Sergeant Major, Regimental Sergeant Major and, finally, the first female minority member ever to hold the position of Command Sergeant Major of the entire Corps of Cadets,<sup>19</sup> itself around 4,000 strong. Emily leaned heavily on support from two of her role models—Command Sergeant Major Mary Sutherland and her replacement, Command Sergeant Major Michael Bergman—“each of whom took Emily under their wing and provided her professional and personal mentorship and guidance.” Martin went on to observe that Emily also adored her father Daniel, the dedicated Army NCO, whom she had grown up emulating. According to Martin, “Emily

---

<sup>15</sup> Gibbs and Thornbaugh, *Time*, p. 30.

<sup>16</sup> Martin, e-mail to Daniel Perez, August 24, 2010.

<sup>17</sup> Martin, e-mail to author, August 26, 2010.

<sup>18</sup> Martin, e-mail to Daniel Perez, August 24, 2010.

<sup>19</sup> *Ibid.*

often spoke fondly about him, and was pretty certain he could solve just about any problem in the world!”<sup>20</sup>

As mentioned earlier, newly-minted 2LT Perez was commissioned in the Medical Service Corps (MSC). Martin describes the MSC branch as “extremely competitive within West Point,” and a cadet has to be “near the top of their class in order to secure a spot.” Emily had the honor of being personally commissioned by Lieutenant General William Lennox, USMA Class of 1971, then-Superintendent of the Academy. Emily and LTG Lennox had developed a great rapport during their joint tenure at the school, and the general graciously agreed to commission her. During the ceremony in late May 2005, Martin remembers proudly, “LTG Lennox commented that Emily was the ‘Complete Package’ and, unbeknownst to many, she ran the Corps and was the impetus behind many of the positive changes at West Point. He closed by voicing his expectation that she would become a general officer one day. Emily had let her friends know that her career goal was someday to become the Army Surgeon General (a 3-star job overseeing the entire Army Medical Department).<sup>21</sup> Sadly, this fiercely ambitious junior officer never had the chance to prove herself and rise to that top rung of the ladder for the military medical profession.

Upon graduation, the heretofore designated unit to which 2LT Perez was assigned resided at Fort Hood, TX. On November 25, 2005, Emily’s platoon was deployed to Forward Operating Base Kalsu in Iraq. Martin characterizes Emily as “the consummate soldier and officer: fit, agile mind, impeccable memory, and the desire to take care of her subordinates.”<sup>22</sup> Her greatest concern, Martin emphasizes, was “taking care of her soldiers and ensuring their safe return home. She wanted and succeeded in making her platoon feel like a family. Her soldiers wanted and needed her leadership. They often called her ‘Kobe’ [comparing her to Los Angeles Lakers professional basketball star Kobe Bryant], because when chaos erupted, you wanted her on your team to make the winning shot. Stern but fair, the leadership and love she imparted to each of the soldiers can still be felt to this day.” She developed many close relationships with soldiers and their families, and was also very close to her Iraqi interpreter.<sup>23</sup>

Following up with Tiffany Martin in an attempt to ascertain how difficult it was for minority cadets at West Point early in this decade, she indicated that she would soon be attending the first annual Black Service Academy Reunion at National Harbor in Prince George’s County, Maryland, just outside Washington. The event would honor the first African-American women to graduate from the various service academies. Martin went on to say, “In 2001 when Emily and I entered West Point, being a female cadet was old hat. But we were still acutely aware and often reminded that we were women. There are still clear cleavages within the Corps, but I know for certain that West Point is actively trying to correct the problem.”<sup>24</sup>

Emily Perez thrived at West Point but her military promise as an Army officer was cut far too short by her untimely death at the hands of terrorists. Emily is gone but certainly not forgotten. According to her father, in honor of her work in institution building in Iraq, an Army medical entity there has been named for her—“The Emily Perez Treatment Facility.” One of the streets at FOB Kalsu has also been named for her—“Emily’s Way.” In addition, the American Legion Post in Harriman, N.Y., a small city not far from West Point, has received authorization from the city and county governments to add Emily’s name to one of its streets. The Post is also building a memorial site in the open area beside its headquarters which will include her picture and biography for all to see. Completion of the project is expected in the summer of 2011, with participants at the unveiling

---

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Tiffany L. Martin, e-mail to author, August 26, 2010.

including members from other American Legion Posts in the area and from West Point, where not only Emily's remains but also her vibrant spirit rest from their labors and continue to inspire all those who follow in her footsteps.<sup>25</sup>

A foundation has been established in her honor, the Emily J.T. Perez Foundation, which “is designed to encourage and help girls and young women to reach their maximum potential academically, socially and professionally by teaching and exposing them to various skill sets and professionals—but more importantly, teaching them to think about the world around them.” The Foundation has established a scholarship for young women, providing \$2,000 to deserving recipients annually since 2008. It also sponsors an Enrichment and Mentoring Program known as “Emily’s Way.”<sup>26</sup> Among the many influential supporters of the Foundation is Gen. David Petraeus, current commander of allied forces in Afghanistan, who wrote the following words to the organizers in a letter prior to its last major event: “My deepest thanks to all of you involved in honoring the life and legacy of Emily J.T. Perez. Emily lived a life of commitment, generosity, and service. Her courage and sacrifice remain an inspiration—particularly to those of us in uniform.”<sup>27</sup>

Emily’s story epitomizes the valiant role of women and other minorities in the military and reflects the highest values of the Academy which she served and loved. She is truly missed by all those who loved and admired her. “Emily’s Way” provides a clear path and a well-lighted beacon for other aspiring military and civilian leaders to follow in the future.

### *Statistical sources*

<sup>1</sup> USMA statistics are compliments of Dr. Shirley A. Sabel, Institutional Research and Analysis Branch, U.S. Military Academy, e-mail to author, December 8, 2010.

<sup>2</sup> USNA statistics are compliments of the Director, Office of Institutional Research, U.S. Naval Academy, and his entire staff, e-mail to author, December 6, 2010.

<sup>3</sup> USAFA statistics are compliments of Ms. Diane K. Johnson, Survey Statistician, HA USAFE/A9N, e-mail to author, December 8, 2010.

---

<sup>25</sup> Daniel Perez, e-mail to author, July 26, 2010.

<sup>26</sup> Program mentioned in footnote 3, pp. 1-2.

<sup>27</sup> Letter, David H. Petraeus, General, U.S. Army, Commander, U.S. Central Command, January 12, 2010, in Program cited above.





# Solidariedade ou interesse? O que leva os Estados a desejarem integrar as Operações de Paz?

## Uma reflexão sobre o caso brasileiro

André Panno Beirão

### RESUMO

O clamor pela defesa da paz universal é bastante longínquo, no entanto, talvez sua maior expressão tenha se consolidado com a institucionalização das operações de manutenção da paz (OMP) capitaneadas pela ONU. Durante o período conhecido como da Guerra Fria tais instrumentos foram pouco utilizados, no entanto, pós-1988, houve aumento substancial de OMP instituídas. O presente trabalho apresenta uma reflexão sobre as possíveis razões que levam os países a desejarem integrar operações de paz. Diante do quadro demonstrativo dessas participações procura identificar categorias e razões desse maior ou menor engajamento. Apresenta argumentos de que, mais que a solidariedade, os reais interesses dos Estados estão em reconhecimento pela comunidade internacional e financiamento para suas Forças regulares. Procura abordar detalhadamente o caso brasileiro, deixando transparecer qual foi a opção da política externa brasileira em aumentar sua participação nessas operações.

### Introdução

A Organização das Nações Unidas (ONU), fundada dos rescaldos da Segunda Grande Guerra, assumiu a árdua missão, em um mundo repleto de conflitos, de tutelar a paz universal. Tarefa árdua para uma sociedade internacional que, desde seus primórdios, reluta em transferir parcela de soberania dos Estados para um novo Organismo Internacional.

O dilema neorealista versus integracionista nunca se desfez por completo. Horas há prevalência de um lado, com objetivos nacionalistas, protecionistas e megalômanos de nação com super-poderes prevalecendo, horas há um clamor mais solidário de que o Estado-nação já é conceito ultrapassado e a paz perpétua de Kant deve ser perseguida com fervor. Se de um lado vemos base teórica que subsidie uma visão mais pluralista<sup>1</sup>, também há intelectuais que refutem tal corrente das Relações Internacionais ao defenderem a soberania estatal como ente quase inatingível, ainda que ‘levemente’ mutável com a globalização do mundo atual<sup>2</sup>.

Um dos conceitos mais relevantes em qualquer estudo que se proponha a estudar o emprego da força ou a defesa estatal (ou inter-estatal) é soberania. Até que ponto pode-se compreender soberania como algo relativo ou ela sempre tende a ser absoluta sob pena de deixar de realmente caracterizar-se? O último grande arauto da soberania absoluta foi Carl Schmitt que, no entanto, fez uso de uma categoria incompatível com a lógica do estado de direito que foi o “estado de exceção”. (Ferrajoli, 2002, p.45).

Atualmente, a mesma antinomia é re-proposta—de fato, ainda sem solução, por via das lacunas de garantias contra atos ilícitos dos Estados que violam a paz e os direitos fundamentais—no direito internacional. E se expressa não apenas no plano jurídico, mas também no plano político. Após a descolonização promovida pela ONU, o paradigma do Estado soberano estendeu-se no mundo todo.

<sup>1</sup> Não faltam obras que respaldem tal corrente, no entanto, referencio a uma obra coletânea nacional que se propôs exatamente a discuti-la. NOVAES, Adauto (Org.). *A Crise do Estado Nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. Esta obra conta com apresentações de alguns dos intelectuais que têm norteado grande parte da política externa nacional como: Renato Janine Ribeiro, Ruy Fausto, José Murilo de Carvalho, José Luis Fiori e Samuel Pinheiro Guimarães, dentre outros.

<sup>2</sup> Também há vasta bibliografia que respalde o pensamento realista; seja político, clássico ou, mais contemporaneamente, o neo-realismo. Cita-se alguns dos principais difusores dessas correntes, desde Tucídides, Maquiavel e Hobbes até Edward H. Carr, Hans Morgenthau, Raymond Aron, Kenneth Waltz ou Richard Nixon e Henry Kissinger. O livro SALDANHA, Eduardo. *Teoria das Relações Internacionais*. Curitiba: Juruá, 2005 ou NOGUEIRA, João Pontes e MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, apresentam boas leituras das fontes citadas.

E, todavia, o antigo princípio vitoriano da igual soberania dos Estados, sancionado pelo art. 2º da Carta, é hoje, mais do que nunca, desmentido pela concreta desigualdade entre eles, fruto inevitável da prevalência da lei do mais forte e, portanto, pela existência de soberanias limitadas, repartidas, dependentes, endividadas, diferenciadas. Falar em “Estados soberanos”, se já não é aceito no plano da teoria do direito, também não o é no plano da teoria política.

De fato, o que entrou irreversivelmente em crise, bem antes do atributo da soberania, é precisamente seu sujeito: o Estado nacional unitário e independente, cuja identidade, colocação e função precisam ser repensadas à luz da atual mudança, de fato e de direito, das relações internacionais.<sup>3</sup>

Talvez daí surja uma das explicações do ressurgimento da “febre integracionista” e de tantas associações, parcerias, cooperações bi e multilaterais e, principalmente, a enxurrada de tantas novas Organizações Internacionais que, muitas vezes têm seu objeto e atuação tão difusos e complexos.

De todas as diversas áreas de poder que Estados (e também alguns de seus entes internos, não necessariamente estatais, como os grandes conglomerados de mercado), certamente, a segurança e defesa<sup>4</sup> são os mais sensíveis e mais relutantemente concentrados. Ao mesmo tempo em que países tidos como potências militares têm participações mais tímidas nessas operações, o que reforçaria posturas mais realistas de afirmação do seu poder sem a necessidade de integrar ações multinacionais, países com desejo de ascensão e reconhecimento têm se engajado sob uma perspectiva mais idealista de partilha de poder. Portanto, o enfoque e aumento das Operações de Paz pós-Guerra Fria parece confluir e aproveitar-se das correntes construtivistas de estruturação da paz mediante uma construção social de diversos atores.<sup>5</sup>

O período da Guerra Fria, fruto da dicotomia leste-oeste, caracterizou-se pela maior imobilidade da ONU em decorrência de interesses opostos entre as duas maiores potências da época que rivalizavam em ideologias e áreas de influência. Somente com o desmoronamento da “cortina de ferro”, no final da década de 1980, ou seja, com o final da chamada Era Bipolar<sup>6</sup>, é que, sob nova ordem mundial de poder, o CSNU passou a atuar mais frontalmente na tutela de diversos conflitos que, antes, via-se impotente em atuar. Nesse novo cenário geopolítico, as Operações de Paz capitaneadas pela ONU surgiram como o principal braço avançado da instituição para auxiliar a preservação da paz nos conflitos que passaram a eclodir. Mudaram-se os tempos, o cenário internacional, e a ONU precisava também se readaptar às modificações.

O rejuvenescimento da ONU, ao início dos anos 90, foi acompanhado de uma evolução rápida da natureza das OMP. Para traduzir esse fenômeno, a doutrina utiliza frequentemente a expressão “gerações de OMP”. A primeira geração de OMP reúne as OMP chamadas clássicas, foi utilizada na interposição entre dois Estados beligerantes. A segunda é simbolizada pelas OMP cujo mandato é

<sup>3</sup> FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

<sup>4</sup> A distinção entre os conceitos de segurança e defesa é complexa e controversa. Assim optou-se por concordar-se com os conceitos abrangentes de que Segurança está mais afeta a uma sensação, ou seja, um sentimento compartilhado de confiança mútua na previsibilidade da continuidade sem sobresaltos de instabilidade. Defesa pode ser conceituada como a opção de contrapor-se a eventuais ameaças, sejam elas quais forem: militares, cibernéticas, ambientais, etc. Portanto pode-se associar segurança à capacitação enquanto defesa estaria mais afeta às vulnerabilidades. Assim, optamos por concordar com os conceitos abrangentes que se seguem: Segurança e Defesa são interdependentes e abrangem as razões e políticas do Estado democrático tanto interna como externamente. Contêm e legitimam uma das mais importantes prerrogativas da autoridade pública que é o monopólio legítimo e legal do uso da força para manter a ordem democrática. Segurança é o dever do Estado de criar condições para que o indivíduo possa viver em comunidade livre de ameaças, em liberdade e bem estar; é um estado em que a satisfação de necessidade e desejo está garantida pelo caráter daquilo que é firme ou daquele com quem se pode contar ou a quem se pode confiar inteiramente; a tranquilidade que dela resulta é a situação em que não há nada a temer. Defesa é meio ou método de proteção; capacidade de resistir a ataque; equipamento ou estrutura de proteção; complexo industrial que autoriza e supervisiona a produção e aquisição de armamentos e demais recursos militares afins. Ainda assim, sugere-se para maior e mais aprofundada elucidação dos conceitos a obra ALMEIDA PINTO, J.R. de; ROCHA, A.J. Ramalho da; PINHO DA SILVA, R. Doring (Organizadores). *Reflexões sobre defesa e segurança : uma estratégia para o Brasil*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. E, ainda: RÜHLE, Michael, “Defense and Security: NATO takes on new tasks”, *European Affairs*, Winter 2003.

<sup>5</sup> Ver, por exemplo, o artigo de John Mearsheimer: Mearsheimer, J. “Back to the future: Instability in Europe after the Cold War”. *International Security*, v. 15, n.1, p. 5-56, 1990.

<sup>6</sup> SILVA, F. C. Teixeira da. *O século sombrio: guerras e revoluções do século XX*, 2004.

bem mais amplo e complexo.<sup>7</sup>

A possibilidade de conflitos (tanto interestatais quanto intra-estatais) permanece, cada dia mais acesa. O privilégio ao direito internacional parecia evidente ao final da Guerra Fria e havia esperança dos Estados em virem a desfrutar de um período de almejada paz. Assim, os conflitos deveriam, naturalmente, extinguirem-se. Não foi o que se efetivou. *Para grande espanto dos observadores, inúmeros conflitos que haviam atravessado toda a segunda metade do século XX mantinham-se acesos e provocando imensa dor.*<sup>8</sup> A Carta da ONU, escrita ao final da Segunda Guerra Mundial, denota a pretensão de contemplar apenas seu maior receio pós-guerra, ou seja, litígios interestatais, uma vez que os conflitos intra-estatais eram de menor visibilidade. Entretanto, os conflitos decorrentes do processo de descolonização passaram a exigir uma interpretação mais flexível do texto da Carta, que vem sendo aplicada, *mutatis mutandis*, às disputas intra-Estados.

A análise pretendida contemplará o período de vinte anos de grandes transformações que ocorreu desde o início do desfalecimento da guerra fria (1988) até o final de 2007, quando a ONU completava sessenta anos de existência. Pretende-se apresentar uma visível mudança de enfoque no uso das OMP durante esses vinte anos, contrapondo-os aos 40 anos anteriores da Organização que foram de quase inação. A dicotomia entre neo-realistas e idealistas parece ter encontrado nesse tipo de tutela “quase supra-Estatal” um ponto de contato que floresceu num aumento exponencial de Operações empreendidas.

Diante do período analisado, verifica-se que a maior ou menor participação dos Estados nessas OMP pode ser analisada buscando-se a categorização de países de acordo com seus interesses em integrar tais operações. Essa nova taxonomia proposta pretende apresentar que, nem sempre a busca por idéias de paz ou de solidariedade entre Estados é que são os motores dessas participações. Outros interesses diante da nova ordem mundial parecem se sobrepor. Partindo da análise do quadro de participações no período enfocado pode-se verificar que há estratégias diferentes e identificáveis dos Estados por essa opção.

Este trabalho pretende analisar, particularmente, o caso brasileiro. O Brasil, bem como outros países do subcontinente sulamericano, passou por profundas reformulações nos vinte anos do período enfocado. A redemocratização do país se consolidou a partir da nova Constituição de 1988 e, com ela, novas perspectivas e opções de sua política externa podem ser visualizadas. Apesar de a análise ter que fazer uso de documentação e instrumentos legais anteriores a 1988, o ordenamento jurídico brasileiro e a situação política interna e externa anteriores a esse ano eram bastante diversos dos atuais. O ano de 1988, no ambiente externo, talvez não reflita com exatidão a inflexão do período da Guerra Fria para a Nova Ordem Mundial. A maior parte das grandes mudanças no cenário externo tiveram início no final da década de 1980 e se estenderam até o início da década de 1990, sendo melhor retratadas em um triênio 1988-1991. No entanto, tendo em vista o argumento interno de inflexão na promulgação da Constituição de 1988, optou-se por demarcar o período de estudo de 1988 em diante.

A opção pelo caso brasileiro teve especial enfoque por representar um país que modificou marcadamente sua postura durante o período e, também, por permitir uma reflexão sobre suas pretensas e/ou comprovadas aspirações no cenário internacional. Ainda que o enfoque do estudo

---

<sup>7</sup> PETTI, Y. *Droit international du maintien de la paix*, 2000: 59 El renouveau de l'ONU du début des années 1990 s'est accompagné d'une évolution rapide de la nature de OMP. Pour traduire ce phénomène, la doctrine utilise fréquemment le vocable de "génération d'OMP". La première génération regroupe les OMP classiques dont l'objet est l'interposition entre deux belligérants. La seconde génération est symbolisée par des OMP dont le mandat est très large et la complexité accrue. (tradução minha)

<sup>8</sup> Idem.

seja sobre o caso brasileiro, tem-se também a possibilidade de reforçamos a análise da taxonomia proposta diante de outros países. Portanto, pretende-se analisar o porquê dos Estados optarem por aderir maciçamente a este clamor por operações de paz. Em relação ao Brasil, há, portanto, que se analisar se houve linearidade de opção da nossa Política Externa e, conseqüentemente, qual foi sua posição perante esta opção.

### **O que leva um Estado a desejar integrar uma Operação de Manutenção da Paz?**

A Carta das Nações Unidas não é uma "Carta Constitucional", posto que a ONU não é um Estado (ou super-Estado), mas é nela que devem se sustentar todas as suas ações, inclusive as não formalmente previstas, Operações de Paz. No capítulo anterior, comentei o caráter subjetivo o ampliado do termo "Operações de Manutenção da Paz", no entanto, tal termo passou a ser considerado, *post legem*, como de aceitação universal. O referido instrumento legal é, conseqüentemente, a base normativa de todos os trabalhos da ONU e das Operações por ela encabeçadas. No tocante à segurança internacional, preconiza a Carta, que os Estados-Membros têm que acatar as sanções decididas pelo CSNU, cujas modalidades podem variar (art. 41); devem disponibilizar ao Conselho, a seu pedido e de conformidade com acordos especiais, forças armadas, assistência e facilidades (art. 43); devem possuir, em prontidão, contingentes de forças aéreas nacionais, para a combinação de uma ação coercitiva internacional (art. 45). A aceitação do caráter de supervisão especial da ONU é explicitada no dever dos Estados-Membros em aceitar e implementar as decisões do CSNU (art. 25 e 48), ao qual conferem a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais (art. 24, §1º). O CSNU, com sua característica votação não-igualitária com direito de veto de alguns, pode deliberar sobre qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão (art. 39), sendo-lhe permitido, até mesmo, imiscuir-se em assuntos afetos à jurisdição interna dos Estados, desde que as medidas estejam amparadas pelo Capítulo VII (art. 2º, §7º).<sup>9</sup>

Assim, parece *prima vista*, que a participação em OMP deixa de ter o aspecto voluntário para ser, de certa forma, imposta pela própria Organização. Não é o que se efetiva. Os aspectos políticos de tamanha ingerência na discricionariedade dos Estados em lhes impor participar, poderiam redundar em mais reveses que bônus à própria ONU. Assim, a ONU sempre tem optado por consultar previamente a anuência ou não dos Estados em integrarem determinada OMP.

Conseqüente ao caráter voluntário dos países em aderirem ou não a uma OMP propõe-se a pergunta: por que os Estados participam de OMP e qual a leitura que pode ser feita dessa participação?

A análise decorrente ao questionamento também merece uma distinção em dois tempos históricos diferentes: durante a Guerra-fria e após o ano de 1988. O período da Guerra-Fria não é objeto do presente estudo, no entanto, é possível uma visão superficial da questão, com a certeza da enorme persuasão que os dois pólos decisores (EUA e URSS) exerciam sobre suas áreas de influência. Durante os cerca de quarenta anos de guerra-fria as grandes potências evitaram integrar os contingentes das OMP.

A partir do fim da Guerra-fria, não houve uma mudança radical dos Membros-permanentes do CSNU quanto às OMP, porém, a análise desse engajamento tem características marcantes que podem ser depreendidas do quadro, que se segue:

---

<sup>9</sup> ONU, Carta das Nações Unidas. Disponível em: [http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_carta.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php). Acesso em 20/maio/2008.

## Participação dos Estados-Membros da ONU em OMP de 1948 a 2007

País	Classificação por maior número de participações	Total de participações	Participação em OMP vigentes
Canadá	1º	44	9
Suécia	2º	41	11
Paquistão	3º	39	11
Nigéria	4º	38	11
Bangladesh	5º	37	10
Índia	6º	37	9
Gana	7º	35	10
Noruega	8º	35	6
Nepal	9º	34	12
Jordânia	10º	34	11
<b>Rússia (Ex-Urss)</b>	11º	34	10
Brasil	12º	34	10
Argentina	13º	33	7
Irlanda	14º	33	7
Egito	15º	32	9
Dinamarca	16º	30	10
<b>França</b>	17º	29	11
Polónia	18º	29	10
Malásia	19º	29	9
<b>Eua</b>	20º	29	9
Kenya	21º	29	8
Áustria	22º	28	7
Indonésia	23º	28	6
Senegal	24º	26	7
Uruguai	25º	25	10
Holanda	26º	25	5
Finlândia	27º	24	7
Nova Zelândia	28º	24	3
<b>China</b>	29º	22	11
Turquia	30º	22	10

Fonte: <http://www.un.org/dpko/listofoperations> acesso em 19/5/2008.

1 – As OMP destacadas em negrito na última coluna correspondem as OMP ainda ativas até 2007.

2 – Os critérios de desempate para a classificação adotada foram, em ordem decrescente: maior número de participações atuais, país de maior participação em OMP pós-1988.

3 – Os nomes de países destacados em negrito correspondem aos Estados-Membros da ONU que são membros permanentes do CSNU.

4 – Além dos 30 maiores participantes em OMP da ONU destacados na tabela acima, outros 118 Estados-Membros da ONU já participaram em OMP. Tal abrangência, 148 Estados-participes de 192 Estados signatários da Carta da ONU, até o final de 2007, só vem comprovar que a utilização de OMP como braço avançado da ONU para resguardar a paz internacional é bem aceita pela maioria de seus membros. Dos países que já contribuíram e que não foram apresentados no quadro acima, destaco alguns (com classificação ao lado de seus nomes) por motivos que discorro a seguir:

INGLATERRA (33°) – Membro-Permanente do CSNU, participou de 20 OMP. Hoje participa de 7 OMP ainda ativas.

ITÁLIA (36°) – Participou de 18 OMP enviando contingente, no entanto, é um dos países que, atualmente, mais contribuem financeiramente financiando as operações da ONU.

ALEMANHA (41°) – Estado que pleiteia assento permanente no CSNU. Contribuiu com 17 OMP.

CROÁCIA (43°) – Apesar de ter conquistado sua independência há pouco mais de 10 anos, já no período pós-Guerra Fria, já contribuiu com 16 OMP (3 extintas e 13 ainda ativas), sendo portanto, o Estado que mais estava presente em OMP ativas no final de 2007.

JAPÃO (102°) – Estado que pleiteia assento permanente no CSNU, participou de 5 OMP (UNTAG, UNTAC, ONUMOZ, UNTAET e UNMISSET), no entanto, atualmente, não está presente em nenhuma OMP.

VANUATU (110°) – Um dos menores e menos expressivos Estados, no entanto, já participou de 4 OMP, sendo que ainda está presente na Operação UNMIT (ativada).

MONTENEGRO (120°) – Último Estado a ser integrado à ONU, em 2005. No entanto, já contribuiu em duas OMP já extintas (UNIMSET e ONUB) e está presente na Operação UNMIL, totalizando suas 3 contribuições até o presente momento.

MÉXICO (141°) – Mais um país que pleiteia assento permanente no CSNU. Somente colaborou com uma OMP já extinta (ONUSAL), hoje sua Constituição o proíbe de empregar suas Forças Armadas fora de seu território.

A análise do quadro proposto permite comprovar que, dentre os 10 países que mais se fizeram presente em OMP nenhum é Membro-permanente do CSNU. Os riscos inerentes de um engajamento direto de uma grande potência (econômica e militar) em uma OMP poderiam impingir um possível revés que não compensaria os bônus alcançados. Tal postura era possível devido à enorme pressão que algumas dessas potências conseguiram impingir sobre suas áreas de influência.

Até o ano de 1992, os EUA mantiveram-se relativamente distantes de um maior engajamento em OMP. A primeira Guerra do Golfo (de 1991) foi um ponto de inflexão durante o governo norte-americano de George Herbert Walker Bush (1989-1993). As Nações Unidas foram fundamentais para a autorização da primeira investida na Guerra do Golfo. Por outro lado, concordo com a análise de Norrie MacQueen,<sup>10</sup> que afirma que a URSS, após o declínio de seu poder, buscou maior reconhecimento como “cidadã do mundo”, engajando-se mais fortemente na solução de conflitos, via ONU. Mais recentemente, a visão norte-americana, durante o Governo de George Walker Bush (2001-2009), mudou um pouco o reconhecimento internacional da ONU como a grande mantenedora da paz. A segunda Guerra do Iraque foi deflagrada sem o respaldo institucional da ONU e houve uma mudança da postura americana para com as OMP. No entanto, se analisados os processos pós-1988, não houve grande decréscimo no número de OMP implementadas, nem redução de participação dos demais países após a segunda incursão no Golfo.

Assim, as grandes potências foram aumentando gradualmente suas participações em OMP. Conseqüentemente, a busca por uma maior respeitabilidade internacional decorrente da contribuição às grandes nações na manutenção da paz internacional fez surgir dois outros grupos de Estados de maior engajamento em OMP.

Primeiramente, acrescentam-se os Estados que, eles mesmos, foram recentemente (ou são)

---

<sup>10</sup> MACQUEEN, N. *Peacekeeping and the International System*, 2006:15-17

sujeitos a alguma OMP. Aqueles que, há pouco, eram “partes” em conflito. Seu caráter voluntário em auxiliar nas OMP apresenta-se como uma certa “aceitação do sistema da ONU” e ainda, uma possibilidade de aumentar a simpatia internacional à sua identidade, além, é claro, do baixo risco de perdas políticas que seu engajamento permite. *Eles podem também aumentar seu prestígio como Estados pertencentes ao sistema internacional pela demonstração de um alto nível de aceitação do processo de manutenção da paz.*<sup>11</sup> Tal grupo de países não foi reforçado apenas após a instituição da “nova ordem mundial” pós-1988; o Egito, logo após Suez, engajou-se em OMP. Israel fez o mesmo, após os conflitos do final da década de 1960. Outros exemplos mais recentes podem ser acrescidos a este grupo, quais sejam: Marrocos, Croácia, Montenegro, Senegal, dentre outros.

Um segundo grupo de países, claramente identificado, é constituído por países que, tradicionalmente, são os grandes defensores da manutenção da paz e que mais contribuem para tanto. Estes são definidos pelo mesmo MacQueen como sendo as “potências médias” (*middle powers*). São Estados com médio poderio militar e que, portanto, muito suportam os contingentes que efetivamente engrossam as OMP. O termo “potências médias”, talvez fosse melhor traduzido por “potências do meio” decorrente de outro sentido conotativo que lhes é atribuído devido ao seu papel durante o período da Guerra-fria; ou seja, mantiveram-se em uma postura quase neutra, “de meio”, durante grande parte da distensão bipolar. Na realidade, apenas alguns destes Estados realmente se mantiveram numa formal neutralidade durante a Guerra-fria (como a Irlanda e a Suécia); outros como o Canadá (que mais participou de OMP até a atualidade), a Holanda, a Noruega, a Dinamarca, por exemplo, eram membros efetivos da aliança ocidental, mas projetavam uma imagem internacional responsável e imparcial. Para alguns Estados inclusive, a extensa participação em OMP, ajudava a assegurar um diferencial de experiência militar em relação ao poder de vizinhos ou de líderes de bloco que se expandiam; como os casos do Canadá (com os EUA), da Irlanda (com o Reino Unido), e mesmo do Paquistão e de Bangladesh (com a Índia).

Mais recentemente, micro-Estados têm se engajado nesta empreitada como uma forma de explorarem suas tradicionais culturas militares (como Fiji e Nepal), para enaltecem seu reconhecimento internacional (como Tuvalu e Vanuatu) ou, mais precisamente ainda, como forma de terem acesso a tecnologias e procedimentos militares que, dificilmente, teriam condições financeiras de desenvolver ou adquirir (como Kenya, Senegal ou Uruguai). Engajam-se, ainda, como fonte de recebimento de compensações econômicas financiadas pela ONU para a manutenção de suas Forças Armadas e Policiais.

O enquadramento do Brasil em um dos três grandes grupos de países supramencionados é complexo. Se por um lado o prestígio ao multilateralismo, a neutralidade, a característica pacífica do país e certo engajamento maciço em OMP habilita o país a ser considerado dentre os “middle powers”. Por outro, seu engajamento com reais forças e contingentes (à exceção da média participação na UNEF I, em Suez) coincide com período de intensa integração com seus vizinhos, sem nenhum caráter competitivo militar com os mesmos, porém de natural busca de certa pujança regional. Desde a ONUMOZ (1994) a participação brasileira tem crescido e a união sul-americana nunca esteve tão presente, inclusive com o MERCOSUL.

Por outro lado, a destinação de recursos à área militar (efetiva para gastos operativos, ou seja, excluindo os gastos para pagamento de pessoal ativo e inativo) não tem permitido ao Brasil considerar-se no mesmo nível de Canadá ou Suécia. O pronunciamento do Embaixador Luiz Augusto de Araújo Castro, por ocasião Seminário “Política Externa do Brasil para o século XXI”, realizado na Câmara dos Deputados em agosto de 2002, deixa claro que, neste aspecto, o Brasil aproxima-se

---

<sup>11</sup>Idem: 17. they can also enhance their prestige as state within the international system by demonstrating a high level of compliance with the peacekeeping process. (Tradução minha)

das nações em busca de recursos:<sup>12</sup>

Aproveitando que falo na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, que tem papel importante em matéria de relações exteriores e defesa nacional, creio que num futuro próximo precisamos encontrar meios orçamentários e financeiros que permitam uma participação mais intensa do Brasil nas operações de paz das Nações Unidas. [...] Há restrições orçamentárias em praticamente todas as áreas de atividade do Governo, mas creio que a própria projeção internacional do Brasil e o nosso interesse em exercer papel positivo e construtivo no mundo justificariam um esforço especial de encontrar soluções para as reais dificuldades orçamentárias nessa área militar.

Assim, cabe o questionamento se esse maior engajamento com contingentes não corresponde ao período recente de escasso orçamento militar e, conseqüentemente, não seria essa participação uma forma buscada por suas Forças Armadas de manterem seus quadros adestrados. Poderiam, assim, conviver com novas tecnologias materiais e procedimentais de outros Estados, ou mesmo para auxílio na sua re-equipagem com recursos financiados pela ONU e não enquadrados no orçamento das Forças Armadas brasileiras. Por tal proposição, poder-se-ia considerar certa aproximação do caso brasileiro ao terceiro grupo de países.

Ainda que a classificação de MacQueen em três grupos seja bastante relevante, a análise do quadro apresentado, com as 30 maiores participações em OMP, permite destacar países que, dificilmente, poderiam ser enquadrados nos três grupos citados. Os casos de Nigéria, Jordânia, Argentina, Brasil, Malásia, Áustria, Indonésia e Turquia, são complexos de enquadramento nas classificações sugeridas. Alguns destes países parecem desmentar também em outras áreas que não somente de OMP, mas também como potências econômicas emergentes. Outros, parecem ter clara ascensão sobre seu entorno, o que poderia justificar certa busca de reconhecimento de sua liderança regional. Outros ainda, não podem ser considerados micro-Estados, mas não representam grande inserção no cenário internacional e, portanto, não justificam suas grandes participações, a não ser pela vocação multilateral (quase filantrópica internacional) de auxílio na manutenção da paz.

O Brasil tem carências orçamentárias na área militar que não respaldam ter ocorrido uma corrida armamentista de ascensão regional no período enfocado. No entanto, desde o famoso relatório do Banco Britânico de Investimento que criou a classificação do grupo conhecido como BRIC (Brasil – Rússia – Índia – China), o Brasil tem se firmado como um dos líderes dentre os países em desenvolvimento. Sua aspiração de maior inserção no cenário internacional é marcante em discursos de todos os nossos Chefes de Estado ou Chanceleres desde a mudança da nova ordem mundial, como será analisado a seguir.

Há, portanto, outras formas de entendimento do porquê de alguns países terem aumentado substancialmente sua participação em OMP. Ocorre o viés financeiro, apenas superficialmente abordado na classificação anterior. E o caso brasileiro merece destaque por sua cada vez maior inserção no cenário internacional.

O orçamento geral das Nações Unidas é oriundo das contribuições dos diversos Estados-Membros. O Brasil tem contribuído com uma participação de 2,2 por cento do valor total arrecadado pela ONU, o que o coloca em 12º lugar na escala dos países contribuintes. Com relação às OMP, existe um orçamento específico, também oriundo da contribuição dos Estados-Membros que, neste caso, são subdivididos de acordo com as suas capacidades financeiras, pelas categorias “A”, “B”, “C” e “D”. Os denominados “países em desenvolvimento” são enquadrados nas categorias “B” e

---

<sup>12</sup> CASTRO, L. A. de A. O Brasil e o Sistema de Segurança Internacional das Nações Unidas, do Conselho de Segurança e dos Organismos de Não-proliferação. In: *Seminário Política Externa do Brasil para o século XXI*, 2004: 147.



“C”, assim têm um abatimento em suas cotas de contribuição, respectivamente, de 80 por cento e 90 por cento.<sup>13</sup>

Em última análise, altas taxas de abatimento favorecem aqueles países que contribuem com pequeno percentual nos orçamentos da ONU. Países considerados de menor poder econômico e que mantêm grandes efetivos em operações de paz, beneficiam-se, portanto, do reembolso pago pela ONU.

Desta forma, verifica-se certo conflito de interesses entre os diversos Estados-Membros. De um lado, os países que contribuem com grandes quantidades de recursos humanos e materiais para as operações de paz, como por exemplo, Índia e Paquistão e que, por serem considerados países em desenvolvimento, estão enquadrados dentro da categoria “C” (com um abatimento nas suas cotas de contribuição, em cerca de 90 por cento). De outro lado, países como Reino Unido, Estados Unidos e França que arcam com a quase totalidade do orçamento para essas operações e que não têm uma contribuição significativa, em termos de meios.

Os encargos financeiros assumidos por um país, contribuinte de tropa, com o aprestamento, transporte e apoio a um contingente de uma OMP são compartilhados com a ONU. Este compartilhamento traduz-se no reembolso ou na remuneração relativa às despesas com pessoal, suprimentos, equipamentos, transportes e serviços.<sup>14</sup>

Até 1994, a ONU reembolsava a esses países baseando-se em relações de entrada e saída do material na área da missão (*In / Out Survey*). Devido às dificuldades enfrentadas no planejamento, orçamento e administração das Operações de Paz, a AGNU resolveu autorizar o Secretariado, em dezembro de 1994, a estudar formas de reformar a sistemática de reembolso aos Estados-Membros (Fase I).

Em 1995, dois Grupos de Trabalho (GT) compostos por especialistas dos Estados-Membros reuniram-se com representantes do Secretariado e recomendaram a adoção de um procedimento de reembolso para o equipamento principal (*Major equipment*) com base em dois processos. Um denominado “*Wet Lease*”, onde os custos de manutenção correriam por conta do país contribuinte e outro, denominado “*Dry Lease*”, onde os custos de manutenção caberiam à ONU. Esses especialistas recomendaram, também, que os equipamentos menores e os suprimentos utilizados pelos contingentes passassem a serem reembolsados em categorias de auto-sustentação (*Self-sustainment*), com base nos efetivos empregados. Definiu-se, na mesma ocasião, que qualquer equipamento, pessoal ou capacidade de auto-sustentação, não especificada no *Memorandum of Understanding*<sup>15</sup>–MOU, não seria reembolsado. As recomendações de cada um dos GT, bem como a classificação dos equipamentos, as taxas de reembolso e os padrões exigidos constaram de seus relatórios, datados de maio e julho de 1995 (Fases II e III). Com base nessas recomendações, a AGNU decidiu e aprovou para implementação, o novo sistema. Nessa ocasião, os países contribuintes de tropa foram suscitados a optarem por uma das sistemáticas de reembolso. O Brasil optou pela nova.

O Departamento de Operações de paz da ONU (DPKO) identificou, na aplicação do novo sistema de reembolso, contrariamente à avaliação anterior, que o mesmo acarretava dispêndio de recursos maior que o sistema antigo. Com o propósito de avaliar a evolução da aplicação da nova sistemática adotada e rever as taxas de reembolso propostas nas Fases II e III, reduzindo os custos para a ONU, em fevereiro de 1998, reuniu-se mais um GT (Fase IV). O relatório desta fase recomendou a manutenção das taxas e sugeriu uma revisão do Manual de Reembolso, adequando-o

<sup>13</sup> BRASIL, Operações de Manutenção da Paz – Estado-Maior da Armada – EMA 402, 2002: 6-2.

<sup>14</sup> ONU, United Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines, 2008: 75 – 77.

<sup>15</sup> A explicação detalhada sobre o MOU, sua significação e implicações decorrentes encontram-se descritas no subitem deste capítulo intitulado “Análise dos documentos decorrentes da Resolução de criação de uma OMP”.

às recomendações das Fases II, III e IV.

Em agosto de 1999, o Secretariado convidou os Estados-Membros a participarem da Fase V (antecipada para janeiro de 2000) e requisitou que enviassem dados de custos envolvidos, até setembro de 1999, em: equipamento principal, auto-sustentação e casos especiais (*Special cases*).

Em janeiro de 2000, desenvolveu-se a Fase V que, a despeito dos avanços obtidos na área de reembolso de Serviços Médicos (*Medical support services*), de equipamento principal e de auto-sustentação, não alcançou seu objetivo principal, que era a revisão das taxas de reembolso. Esse trabalho ficou reservado para um período “complementar” da Fase V, conduzido em janeiro de 2001. Desta feita, foram definidos os seguintes objetivos: propor mudanças no Sistema de Reembolso das Nações Unidas (sugeridas durante os trabalhos de revisão realizados anteriormente); rever os índices do Sistema de Reembolso das Nações Unidas (atualizando-os de acordo com as informações de custos de material e serviços, providas pelos Estados-Membros no ano de 2000); e propor à Assembléia Geral, os termos da revisão da sistemática de reembolso e a revisão dos índices correspondentes.

Pode-se, portanto, observar que, da acalorada discussão sobre a participação da maioria dos Estados-Membros que integravam OMP, a questão financeira de reembolso era bastante relevante como forma de reequipar suas forças (uma vez que a ONU concedia, ao término das operações, a posse definitiva dos meios adquiridos por considerá-los já depreciados pelo uso). A redução conseguida com a contribuição anual, muitas vezes, compensava tal engajamento. Assim, pelo ponto de vista acima disposto e bem descrito no Manual de Operações de Manutenção da Paz da Marinha do Brasil (EMA-402), pode-se concluir que o aumento significativo de participações de países de menor expressão no cenário mundial pode ter sido motivado por finalidades “não tão nobres” quanto a vontade de auxiliar a ONU na manutenção da paz e segurança internacionais, mas com objetivos bem mais práticos e materiais.

### **Motivações da participação brasileira pós-1988 em OMP**

O período pós-1988 marca profundas alterações internas no Brasil. Torna-se mister então, demonstrar a opção adotada pela Política Externa do Brasil. A opção para análise da postura brasileira que motivou esse incremento no seu engajamento foi feita a partir de citações de pronunciamentos oficiais, em diversos fóruns da própria ONU e que, servem como fundamento da hipótese de aumento proposital da participação qualitativa e quantitativa, no recorte temporal adotado.

Desde 1989, o Brasil fez questão de demonstrar à comunidade internacional que, após intensas discussões internas que culminaram na promulgação de sua nova Constituição, em 1988, houve a opção constitucional do Brasil de cooperar com a paz entre as nações e o fomento à integração, ao multilateralismo e ao desenvolvimento dos povos. Neste mesmo ano, diante da tradição da ONU de conceder ao Brasil o direito de proferir o discurso inaugural das Sessões-anuais da Assembléia Geral das Nações Unidas, o então Presidente do Brasil, José Sarney, destacou esta opção brasileira:

As novas circunstâncias internacionais – em particular a atenuação da confrontação política e ideológica – certamente abrem oportunidades a uma utilização mais efetiva da ONU. Mas isto não deve significar um retorno puro e simples a um excessivo predomínio das superpotências sobre a Organização. A ONU seguramente não pode dispensar o consenso entre as superpotências como base para uma atuação eficaz. Em muitos casos, porém, esse consenso não será bastante. A contribuição de outros Estados-membros pode ser necessária e até indispensável para que a Organização possa agir de forma efetiva e responsável, como uma verdadeira instituição internacional.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> SARNEY, J. Discurso de abertura da XLIV Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1989 in CORRÊA, L. F. de S., Org., *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*, 2007: 514.

Os reflexos da nova ordem mundial pós-Guerra Fria já começavam a eclodir e ainda pairava forte incógnita quanto ao futuro das Organizações Internacionais e seu papel no cenário internacional. Mais ainda, qual seria então o papel reservado aos países que não faziam parte do seletivo grupo de potências? Eis a preocupação demonstrada no discurso do Presidente Sarney. Resta evidente seu clamor por maior participação de outros Estados-Membros (evidentemente incluindo o Brasil entre estes) no processo de decisão dos rumos a serem adotados pela ONU.

Seguiu-se um período de natural re-assentamento das instituições internacionais ao novo cenário que se propunha. Pactos e alianças (como por exemplo, o Pacto de Varsóvia) foram denunciados ou completamente reordenados (como o então embrião da União Européia – UE). No cenário interno brasileiro, também ocorria o mesmo processo, com o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, a autêntica liberdade e independência dos três poderes e com a reestruturação do processo eleitoral nacional.

Em março de 1990, tomou posse o primeiro presidente eleito por pleito universal direto, após o período de mais de 20 anos de regime militar e alguns anos de início de redemocratização institucional e eleitoral. O então Presidente Fernando Collor de Mello, no entanto, não resolveu alterar o projeto de Política Externa (já comentado) de seu antecessor e, ratificou a posição brasileira de “busca de maior inserção no cenário internacional”, como se pode depreender de trecho do discurso proferido na abertura da sessão de 1990, no púlpito da Assembléia Geral da ONU.

Na construção de novas estruturas políticas e econômicas, somam-se ao empenho na eficiência os crescentes reclamos de participação e justiça na ordem internacional. O empreendimento que une a todas as delegações nesta sala é, afinal, o encontro de uma modernidade que valha para todas as nações, e em que todos reconheçamos a face humana. O que desejamos é um mundo de paz, cooperação, prosperidade, construído sobre os princípios maiores do direito internacional, onde se desenhe no horizonte de nossos povos o melhor destino que tanto esperam, merecem, e hão de alcançar.<sup>17</sup>

No ano seguinte, apesar de já cercado de forte pressão interna, que redundaria no seu processo de *Impeachment*<sup>18</sup>, o Presidente Collor, mais uma vez quis proferir a abertura anual e ratificou a busca brasileira por maior participação nos fóruns de decisão mundiais. Suas palavras neste discurso deixam evidente seu propósito: *O meu país luta para assegurar o lugar que lhe cabe no cenário mundial. Sabemos que, para isso, devemos contar, sobretudo, com nosso próprio esforço.*<sup>19</sup>

Até 1992, o Brasil parecia uníssono na busca de maior inserção no cenário internacional, mas ainda não havia optado por assumir posturas contundentes na sua participação em OMP. No período 1988 – 1991, o Brasil participou de cinco OMP, quatro no continente africano (UNAVEM I, ONUCA, MINURSO – ativa até hoje e UNAVEM II) e uma no continente americano (ONUSAL), no entanto, em todas elas, a participação não contou com grandes efeitos e com grande engajamento político. Foram enviados apenas observadores militares, policiais, pequenos destacamentos médicos (UNAVEM II e ONUSAL) e observadores eleitorais para a ONUSAL. Vê-se, portanto, que a participação quantitativa em OMP já aumentava em relação ao período pré-1988, porém, ainda não havia se optado fazer uso deste instrumento de política externa para respaldar a aspiração brasileira de maior inserção no cenário internacional.

Neste mesmo ano de 1992, por ocasião da abertura da XLVII Sessão Ordinária da AGNU, o então Chanceler brasileiro Celso Lafer (de 13 de abril a 5 de outubro), sob o Governo do Presidente Itamar

---

<sup>17</sup> COLLOR de MELLO, F. Discurso de abertura da XLV Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1990 in CORRÊA, L. F. de S., Org., *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*, 2007: 529.

<sup>18</sup> *Impeachment* – Procedimento constitucional brasileiro que permite a retirada de Mandato de cargo eletivo, após o cumprimento do devido processo legal e que, em 1992, destituiu o então Presidente brasileiro, tomando posse seu Vice-Presidente, Itamar Franco.

<sup>19</sup> COLLOR de MELLO, *Ibid.*, 542.

Franco, que assumira após o *Impeachment* do ex-Presidente Collor, fez seu discurso ratificando a postura anterior, porém inserindo o ingrediente das Operações de Paz na sua argumentação.

O Brasil, como no passado, dispõe-se a contribuir de maneira ativa e construtiva para esse exercício, levando em plena conta o equilíbrio institucional entre os órgãos das Nações Unidas previsto na Carta de São Francisco. A determinação do Brasil em implementar o princípio da responsabilidade coletiva reflete-se concretamente na sua participação freqüente em operações de paz das Nações Unidas.<sup>20</sup>

Como se destaca, a citação das OMP surge como opção para reafirmar a decisão de engajamento pró-ativo para respaldar a solicitação de observância do princípio da responsabilidade coletiva. Dentre todos os discursos (do recorte temporal enfocado, 1988 – 2007) que lhe são anteriores, este foi o primeiro em que as OMP foram, formalmente, citadas como opção da política externa brasileira. No entanto, tal referência ainda limitava-se a justificar a busca por maior inserção no cenário internacional.

Os anos que se seguiram ao impeachment de 1992 mostraram maior amadurecimento político interno democrático das instituições. No entanto, muitas alterações foram necessárias, pois a situação econômica do país mostrava-se muito frágil e com inflação descontrolada. Como reflexo desse período economicamente conturbado no Brasil, houve constante mudança de nomes e posturas ministeriais. Em 31 de agosto de 1993, a poucos dias da abertura da Sessão anual da AGNU, tomou posse como Ministro de Relações Exteriores do Brasil, o Embaixador Celso Amorim. Em seu discurso, Amorim, volta a citar as OMP, porém destaca, pela primeira vez, a intenção formal do Estado de aumentar sua participação, como se comprova abaixo.

A história recente demonstra que, a despeito de alguns problemas sérios e persistentes, as operações de paz da ONU são importantes para a superação de situações conflituosas, muitas vezes antigas, complexas e delicadas. Espera-se das Nações Unidas que contribuam, com sóbria eficácia, a preservar a paz e a segurança onde elas estejam ameaçadas. O Brasil, que já participa com expressivo contingente de observadores militares nas operações de paz da ONU, pretende ampliar sua atuação neste campo, e já estuda maneira de fazê-lo.<sup>21</sup>

O ano de 1993 foi um ano também marcado, no campo interno, por forte disputa eleitoral. No início de 1994, toma posse como Presidente brasileiro, Fernando Henrique Cardoso que, tendo já desempenhado a função de Chanceler no período de outubro de 1992 à maio de 1993, durante o governo de Itamar Franco, conhecia os pilares da política externa brasileira. Manteve, então, sua postura em relação à busca de maior participação no cenário internacional e o maior engajamento em Operações de Paz. No âmbito externo, a Administração Cardoso dedicou-se, desde seu início, em consolidar a imagem de “renovação e estabilidade”. Superados os obstáculos iniciais derivados da crise mexicana de dezembro de 1994 e da subsequente instabilidade que esteve a ponto de afetar a economia da Argentina, o Brasil, graças ao êxito do Plano Real e à posta em marcha do processo de revisão constitucional, voltou a ocupar um lugar proeminente na captação de investimentos e recursos externos. Ao mesmo tempo, foram dados passos importantes e consistentes em direção à progressiva consolidação do MERCOSUL.

No discurso de abertura da L Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas, o Ministro Luiz Felipe Lampreia destacou as transformações ocorridas no Brasil, assinalando a consolidação da democracia e a estabilização da economia, como passos decisivos para a projeção do Brasil no

<sup>20</sup> LAFER, C. Discurso de abertura da XLVII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1992 in CORRÊA, L. F. de S., Org., *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*, 2007: 556.

<sup>21</sup> AMORIM, C. L. N. Discurso de abertura da XLVIII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1993 in CORRÊA, L. F. de S., Org., *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*, 2007: 577.

mundo. No contexto da observância do quinquagésimo aniversário da fundação das Nações Unidas, o Ministro fez um balanço da trajetória da Organização, atribuindo ênfase especial à questão da reforma do sistema, em particular, do Conselho de Segurança—tema a que a diplomacia brasileira dedicou, ao longo do ano, particular importância. Em seu discurso, o Ministro Lampreia deixou clara a disposição do Brasil em contribuir para uma reforma que envolvesse um aumento qualitativo do número de membros permanentes do Conselho de Segurança, capaz de contemplar os países em desenvolvimento com projeção global e que ampliasse, ao mesmo tempo, o número de membros não-permanentes. Ao afirmar que a reforma não envolvia o prestígio individual de qualquer país, mas sim o prestígio do próprio Conselho de Segurança, o Ministro insistiu na necessidade de conferir àquele órgão principal das Nações Unidas, maior autoridade e eficiência no exercício de suas responsabilidades.

Esperamos de nossos parceiros uma atitude de cooperação compatível com a crescente participação do Brasil nos mercados mundiais e com sua contribuição para a paz e segurança internacionais. [...] O surgimento de novas potências econômicas e de um número de países em desenvolvimento com projeção global alterou significativamente a dinâmica da política mundial. Esses atores chegaram ao primeiro plano do cenário internacional e devem estar presentes no núcleo de membros permanentes, de modo a que a composição do Conselho se torne mais equilibrada e reflita melhor a diversidade de visões de mundo. [...] O Brasil está pronto para assumir todas as suas responsabilidades nesse empreendimento.<sup>22</sup>

Como mostrado no trecho acima, a partir deste ano, tornou-se contumaz a *associação* do pleito brasileiro de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em especial quanto aos seus Membros-Permanentes, à participação efetiva brasileira em Operações de Paz. Não sem coincidência com tal associação, a postura participativa brasileira, realmente, incrementou-se de forma consistente a partir de então. No ano de 1994 o Brasil enviou seu maior contingente, desde Suez, à OMP instituída em Moçambique (ONUMOZ).

Os reflexos da busca por maior inserção no cenário internacional não demoraram a frutificar. No campo interno, a economia começava e se estabilizar e, o forte crescimento, parecia demonstrar que a retomada da ascensão era iminente. As prioridades estratégicas nacionais haviam sido formalmente estabelecidas na publicação da primeira versão da Política de Defesa Nacional – PDN, em 1996.

O referido documento apresentou, *prima facie* pós-redemocratização, quais as prioridades nacionais no campo da Defesa e que, extrapolava para as prioridades estratégicas internacionais que afetavam os interesses nacionais. Na análise do quadro internacional, o documento destacava a prioridade nacional sobre seu entorno regional, incluindo também o Atlântico Sul e os países de língua portuguesa, buscando reforçar a idéia de constituição de um ‘anel de paz’ no entorno do país.<sup>23</sup> Ou seja, oficializou-se a área considerada vital a essas aspirações, quais sejam: o continente americano (priorizando a América do Sul devido à Comunidade Amazônica e ao MERCOSUL); e, o Atlântico Sul, incluindo aí toda a costa ocidental africana (priorizando os países membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP). Ou seja, o discurso da “busca de maior inserção no cenário internacional”, agora começava a se configurar em um viés de integração regional e natural ascensão nesses blocos considerados prioritários.

Consoante com o documento editado em 1996 (e revisado em 2005, a Política de Defesa Nacional – PDN), o Chanceler Lampreia discursou por ocasião da abertura da LII Sessão da AGNU (1997):

<sup>22</sup> LAMPREIA, L. F. Discurso de abertura da L Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU, 1995 in CORRÊA, L. F. de S., Org., *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*, 2007: 603.

<sup>23</sup> BRASIL, Política de Defesa Nacional, Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/DEFES.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DEFES.HTM), acesso em 29/jun./2006.

O Brasil, por intermédio do Presidente Fernando Henrique Cardoso, já se manifestou pronto a aceitar as responsabilidades decorrentes da condição de membro permanente do Conselho de Segurança, se a isso for chamado pela comunidade internacional. Nesse caso, o Brasil está determinado a desempenhar a função de membro permanente em representação da América Latina e do Caribe. Queremos que a nossa região não apenas esteja presente no Conselho de Segurança em caráter permanente, mas que, por meio de uma ampla coordenação e consulta, sua voz tenha ainda maior amplitude. 24

Ou seja, a aspiração brasileira, manifestava-se agora revestida de um relativo caráter de liderança regional na América Latina e no Caribe. Pleito este que, veio a receber críticas mais ou menos veladas de outros Estados americanos que, também estavam buscando sua ascensão no cenário Internacional, como o México e a Argentina.<sup>25</sup>

Nos anos subseqüentes, a participação brasileira em Operações de Paz aumentou substancialmente. Tanto em termos de maior número de operações, quanto em emprego de contingentes maiores. A prioridade estabelecida nos países do continente africano concretizou-se. Após o empenho em Moçambique (1992-1994), o Brasil engajou-se de forma substancial na operação UNAVEM III, em Angola (1995-1997). A atuação nestes dois países, além de satisfazerem a priorização brasileira no seu entorno regional, eram membros da CPLP, ou seja, representavam o ambiente propício ao aumento das responsabilidades e de engajamento propalado pelo Ministro Amorim desde 1993.

No final da década de 1990, a situação política e de conflito no Timor Leste agravou-se com o pleito de sua independência. Apesar deste remoto país asiático não fazer parte do entorno regional prioritário do Brasil, o crescimento econômico da região (e, por conseguinte, as oportunidades de maior intercâmbio), mereceu especial atenção do governo brasileiro. Além disto, o referido país, sendo ex-colônia portuguesa na Ásia e parte da CPLP, fez com que o Brasil decidisse intervir<sup>26</sup> na solução do conflito.

Os anos que se seguiram marcaram a participação efetiva do Brasil como membro eleito do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O Brasil cumpriu mandatos (bianuais) como membro não-permanente em 1988 e 1989; depois de 1993 a 1994 e de 1998 a 1999. (Voltando ainda a assumir um assento no biênio 2004-2005). O Brasil é o país que mais tem participado dos trabalhos do Conselho de Segurança como membro não-permanente, mantendo equiparação momentânea com o Japão. A Alemanha é o terceiro país com maior participação deste tipo.<sup>27</sup> Coincidentemente ou não, os três países têm demonstrado afinco na reforma do CSNU e na inclusão destes pretendentes.

O discurso do Brasil, perante a abertura da LVI Assembléia Geral (2001), foi o único proferido, pessoalmente, pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Era o último ano do seu segundo mandato presidencial e, respaldado por sua grande credibilidade na ONU (visto que integrou um dos grupos de trabalho formados para propor alterações à estrutura da ONU), foi enfático no seu pronunciamento.

Como todos aqueles que pregam a democratização das relações internacionais, o Brasil reclama a ampliação do Conselho de Segurança e considera ato de bom senso a inclusão, na categoria de membros permanentes, daqueles países em desenvolvimento com credenciais para exercer as responsabilidades que a eles impõe o mundo de hoje. Como considera inerente à lógica das atuais transformações internacionais a expansão do G-7 ou G-8. Já não faz sentido circunscrever

---

<sup>24</sup> LAMPREIA, L. F. Discurso de abertura da LII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1997 in CORRÊA, L. F. de S.,Org., *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*, 2007: 633.

<sup>25</sup> O GLOBO, Editorial – O pleito mal entendido. 21/out./1997.

<sup>26</sup> A opção pelo termo “intervir” não é mero acaso. Efetivamente, o Mandato concedido pelo CSNU à Operação a ser desempenhada no Timor Leste (UNAMET – junho de 1999) caracterizava o típico emprego de Peace Enforcement. Assim, ruiu por terra o argumento da não-participação brasileira em Operações com caráter intervencionista. A situação política em questão foi prontamente avaliada pelo Congresso Nacional que autorizou incontestemente ajuda brasileira à Operação pelos fortes laços culturais existentes.

<sup>27</sup> CASTRO, L. A. de A. O Brasil e o Sistema de Segurança Internacional das Nações Unidas, do Conselho de Segurança e dos Organismos de Não-proliferação. In: Seminário Política Externa do Brasil para o século XXI, 2004: 147.

a um grupo tão restrito de países a discussão dos temas que têm a ver com a globalização e que incidem forçosamente na vida política e econômica dos países emergentes.<sup>28</sup>

O apoio pela atuação pró-ativa no Timor Leste, nos anos imediatamente anteriores a este pronunciamento, tanto no cenário político interno (refletido pela incondicional ratificação pelo Congresso Nacional à participação brasileira nestas operações) quanto pelas demais lideranças nacionais que concordavam com essa ação, foram fundamentais à consecução deste objetivo nacional. É interessante destacar pesquisa patrocinada pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) sobre a agenda internacional do Brasil. Realizada nos anos 2000 e 2001, a pesquisa entrevistou 149 personalidades da “comunidade brasileira de política externa” – que envolve políticos, empresários e acadêmicos. Nela, a aspiração de transformar o Brasil em um ator global foi quase unânime, sendo que, o maior envolvimento e a participação mais ativa do Brasil nas questões internacionais receberam apoio de 99 por cento dos entrevistados. Mais relevante ainda para o tema em pauta, é a constatação, na mesma sondagem, de que, no que se refere ao envio de tropas para operações de paz, obteve apoio de 88 por cento dos entrevistados. Associava-se ainda que, tal participação mais efetiva em OMP colaborava com a reivindicação nacional de um assento permanente no Conselho de Segurança, com 76 por cento de concordância entre os sondados.<sup>29</sup>

O ano de 2002 iniciou-se com a posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), em 1 de janeiro. Já em seu discurso de posse no Congresso Nacional, neste mesmo dia, a tônica daquela que viria a ser a viga mestra de sua política externa foi demonstrada.

A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. [...] O mesmo empenho de cooperação concreta e de diálogos substantivos teremos com todos os países da América Latina. [...] Aprofundaremos as relações com grandes nações em desenvolvimento; a China, a Índia, a Rússia, a África do Sul, entre outros. [...] Reafirmaremos os laços profundos que nos une a todo o continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades. [...] Defenderemos um Conselho de Segurança reformado, representativo da realidade contemporânea com países desenvolvidos e em desenvolvimento das várias regiões do mundo entre os seus membros permanentes.<sup>30</sup>

Há correntes de intelectuais que consideram que houve uma franca mudança, em questões de política externa, entre os governos Fernando H. Cardoso e Lula, como afirma Vigevani:<sup>31</sup>

[...] ao mesmo tempo em que não houve ruptura significativa com paradigmas históricos da política externa do Brasil, sendo algumas das diretrizes desdobramentos e reforços de ações já em curso na administração FHC, houve uma significativa mudança nas ênfases dadas a certas opções abertas anteriormente à política externa brasileira. Consideramos ambos os governos (FHC e Lula da Silva) como representantes de tradições diplomáticas brasileiras distintas, apresentando diferenças nas ações, nas preferências e nas crenças, buscando resultados específicos muito distintos no que diz respeito à política externa, mas procurando não se afastar de um objetivo sempre perseguido: desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política.

<sup>28</sup> CARDOSO, F. H. Discurso de abertura da LVI Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 2001 in CORRÊA, L. F. de S., Org., *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*, 2007: 686.

<sup>29</sup> PEREIRA JÚNIOR, J. R. O Brasil e as operações de paz: uma reflexão. In: *Revista de Relações Internacionais da Universidade Católica de Brasília*, 2005: 4 – 5.

<sup>30</sup> SILVA, L. I. Lula da. Discurso do Senhor Presidente da República na Sessão de Posse, no Congresso Nacional, 1º de janeiro de 2002. In: SILVA, L. I. L. da et al. *A política externa do Brasil*, 2003: 40 – 43.

<sup>31</sup> VIGEVANI, T. e CAPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. In: *Contexto Internacional*, vol. 29, no 2, jul./dez., 2007:275.

No entanto, no tocante especificamente a este aspecto da política externa brasileira de “busca de maior engajamento em operações de manutenção da paz”, diante dos dados quantitativos de número de operações de paz e de contingentes enviados em ambos os governos (relativizando-se o enorme contingente enviado ao Haiti, na MINUSTAH, que supera os 15.000 homens devido a sua longa duração), considera-se que não houve uma guinada considerável nos rumos até então traçados. O discurso de posse de Lula faz uma citação explícita à aproximação com os maiores países em desenvolvimento, até então não propalada de forma clara e, uma reafirmação de prioridades estratégicas já esplanadas.

Os anos que se seguiram ratificaram seu discurso de posse. No entanto, talvez pelas oportunidades que tenham surgido, talvez por maior empenho ou condições favoráveis, algumas prioridades foram mais enfocadas que outras. Destaca-se o impulso dado ao MERCOSUL; as diversas parcerias que o Brasil estabeleceu com os maiores países em desenvolvimento (como, por exemplo, com a criação do G-4, IBAS, G-20, dentre outros) e, ainda, a aproximação com o continente africano.

Por ocasião da abertura da LVIII Sessão da AGNU (2003), o Presidente Lula reafirmou as prioridades supramencionadas em seu discurso de posse, como que desejando dar pleno conhecimento à comunidade internacional sobre seus objetivos e pleitos.

A reforma da ONU tornou-se um imperativo, diante do risco de retrocesso no ordenamento político internacional. É preciso que o Conselho de Segurança esteja plenamente equipado para enfrentar crises e lidar com as ameaças à paz. Isso exige que seja dotado de instrumentos eficazes de ação. O Brasil está pronto a dar a sua contribuição. Não para defender uma concepção exclusivista da segurança internacional. Mas para refletir as percepções e os anseios de um continente que hoje se distingue pela convivência harmoniosa e constitui um fator de estabilidade mundial. O apoio que temos recebido, na América do Sul e fora dela, nos estimula a persistir na defesa de um Conselho de Segurança adequado à realidade contemporânea.<sup>32</sup>

No entanto, é na abertura da Sessão da AGNU de 2005, que o Chanceler Celso Amorim faz o balanço mais preciso das realizações, prioridades e expectativas do Governo Lula, no campo da política externa, em relação ao objeto deste estudo (operações de paz).

O Brasil está comprometido em [...] construir uma América do Sul próspera, integrada e politicamente estável, a partir de nossa experiência no MERCOSUL. [...] A Comunidade Sul-Americana de Nações, fundada em Cuzco, Peru, no ano passado, será um fator de fortalecimento da integração de toda a América Latina e do Caribe. Nosso esforço de estabelecer alianças com outros países e regiões estende-se além do horizonte regional. A criação do IBAS—grupo que compreende a Índia, o Brasil e a África do Sul—aliou três democracias da África, Ásia e América Latina, desejosas de estreitar os vínculos econômicos, políticos e culturais entre si e suas regiões. Empenhamo-nos, junto com outros países, a formar o G-20, que colocou os países em desenvolvimento no centro das negociações agrícolas da Rodada de Doha. [...] Fortalecer os laços com a África tem sido uma antiga aspiração brasileira. Nenhum outro governo no Brasil perseguiu esse objetivo com a determinação do Presidente Lula. O comércio e a cooperação entre o Brasil e a África cresceram de forma significativa. O diálogo intensificou-se. Temos contribuído para a consolidação da paz e da democracia em países como Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe. [...] A mesma solidariedade inspira a participação do Brasil nos esforços de paz das Nações Unidas no Haiti. O envolvimento do Brasil, bem como de outros países latino-americanos, no Haiti não tem precedentes tanto em termos de presença de efetivos militares quanto de articulação política. Animam-nos três objetivos principais: 1) a criação de um ambiente de segurança; 2) a promoção do diálogo entre as forças políticas, com vistas a uma verdadeira transição democrática; e 3) o efetivo apoio internacional para a reconstrução social e econômica do Haiti. O Haiti será, possivelmente, o primeiro caso-teste para a Comissão de

---

<sup>32</sup> SILVA, L. I. Lula da. Discurso de abertura da LVIII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 2003 in CORRÊA, L. F. de S., Org., *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*, 2007: 703.



O empenho político, logístico e militar levados a cabo na operação MINUSTAH, desde 2004, foram sem precedentes. A citação deste engajamento como comprovação do empenho brasileiro em “assumir suas responsabilidades no cenário internacional” foram muito propagadas pela política externa brasileira que, desta forma, intensificou o pleito de reestruturação do Conselho de Segurança. Por ocasião da LXI Sessão da ONU, o Presidente Lula foi enfático reforçando essa posição e destacando que tal demanda refletia o desejo do, por ele caracterizado, como G-4 (Brasil, Índia, Alemanha e Japão).<sup>34</sup>

Desde o pronunciamento supracitado do Ministro Celso Amorim na ONU, em 2005, até eventos mais recentes, a experiência e os resultados obtidos pela Missão são constantemente utilizados como referência a essa assunção de papel protagonista no teatro internacional. Por ocasião da II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional—O Brasil no mundo que vem aí—realizada em 5 e 6 de novembro de 2007, no Itamaraty, o Chanceler Celso Amorim, em seu pronunciamento de abertura do evento, enfatizou essa participação:

O Brasil participa tradicionalmente de operações de paz, uma das atividades mais visíveis e importantes da ONU. [...] Estamos no Haiti, dando nossa contribuição para o êxito da MINUSTAH, juntamente com outros países latino-americanos. [...] O êxito da operação de paz no Haiti e de outras tantas como em Angola, Moçambique e Timor Leste, em que também participamos, não significa que a ONU deva continuar como está. O sentimento preponderante entre os Estados-Membros é de que a organização necessita de reforma.<sup>35</sup>

Assim, encerrando o recorte temporal adotado neste trabalho, vê-se claramente a evolução da política externa brasileira no tocante à participação em OMP. O engajamento aumentou, progressiva e expressivamente, após 1988; não apenas em termos quantitativos, mas também qualitativos (entendidos como aumento de responsabilidades e engajamento nas missões). Note-se também, certa associação nas citações mencionadas, entre a maior participação brasileira nestas missões com a argumentação subsidiária ao pleito de assento permanente no CSNU. Esta associação ficou mais patente após a dedicação brasileira na missão no Haiti.

## Considerações Finais

Decorrente da análise realizada do quadro da Participação dos Estados-Membros da ONU em OMP de 1948 a 2007, inclusive com as observações que o sucedem, observa-se que, dentre os países que mais comumente surgem no noticiário como prováveis postulantes de assento-permanente no CSNU (quais sejam: Brasil, Alemanha, Japão, Índia [G-4] incluindo, Itália, México, África do Sul, Egito, Nigéria, dentre outros), a Índia destaca-se, sendo a 6ª maior colaboradora em OMP (com 37 participações). O Brasil é o 12º (com 34), a Alemanha é a 41ª (com 17) e o Japão é o 102º (com 5 participações, a despeito de, juntamente com o Brasil, ser o país que mais ocupou assento não-permanente no CSNU). Dentre os demais citados, a Nigéria é a 4ª maior colaboradora, o Egito é o 15º, a Itália é a 36ª (apesar de conceder forte aporte financeiro às OMP), a África do Sul é a 115ª e o México é o 141º, dentre os 148 Estados-Membros que já participaram de operações de paz sob a égide da ONU (até o final de 2007 a ONU contava com 192 Estados-Membros).

<sup>33</sup> AMORIM, C. L. N. Discurso de abertura da LX Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 2005 in CORRÊA, L. F. de S., Org., *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*, 2007: 754.

<sup>34</sup> SILVA, L. I. Lula da. Discurso de abertura da LXI Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 2006 in CORRÊA, L. F. de S., Org., *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*, 2007: 766-767.

<sup>35</sup> AMORIM, C. Sessão Inaugural. In: MOSCARDI, J. e CARDIM, C. H. (org.), *O Brasil e o Mundo que vem aí – II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional*, 2008: 18-19.

Portanto, não se consegue visualizar uma postura uniforme dentre os postulantes ao assento permanente. As estratégias para consecução de seus pleitos são bastante diversas, com alguns pontos de tangência. Enquanto alguns parecem participar maciçamente de OMP, outros não dedicam especial interesse nesta estratégia para concentrar seu pleito de inclusão. Permite-se concluir que, dentre os postulantes citados, Nigéria, Índia, Brasil, Egito e, até mesmo a Alemanha parecem ter optado por dedicarem esforços à participação em OMP. Por outro lado, vê-se que Brasil, Japão e Alemanha parecem também dispostos a se manterem constantemente no plenário do Conselho de Segurança, mesmo como Membros não-permanentes, como parte de suas estratégias de inserção no processo de reformulação da estrutura da ONU.

Constata-se, conclusivamente, que a participação do Brasil em OMP pode ser considerada expressiva na comunidade internacional. Verifica-se ainda, que tal participação foi substancialmente aumentada após o ano de 1988, em especial após a segunda metade da década de 1990 e mantida durante a primeira década do século XXI (Governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva que, independentemente de suas divergências políticas e ideológicas, mantiveram a mesma sintonia neste aspecto da política externa brasileira). Constata-se, ainda, a aproximação dos diversos discursos que justificam o pleito de assento permanente no CSNU com a argumentação por maior inserção brasileira no cenário internacional, sua liderança regional e sua participação efetiva e engajada em Operações de Manutenção da Paz. Por fim, verifica-se que, dentre os países que mais comumente pleiteiam vaga permanente no CSNU, não há uniformidade de estratégias de maior ou menor participação em OMP.

Assim, a opção pelo aprofundamento sobre o caso brasileiro buscou traduzir que, diante da categorização apresentada de estados que mais se engajam em operações de paz, o caso brasileiro parece ímpar por aglutinar características de interseção dentro das diversas categorias estudadas. Sua estratégia parece demonstrar firme propósito de se fazer presente de forma ativa sob diversas facetas, sejam regionais, sejam via mandato eletivo no Conselho de Segurança, seja por engajamentos de visibilidade internacional.

Essa alteração de postura brasileira e sua categorização podem, no entanto, servirem de subsídio ao aprofundamento de outros casos. Os países do Cone Sul parecem ter mais interseções entre suas posturas. O caso do Uruguai, por exemplo, guarda bastante similitude ao caso brasileiro. A participação uruguaia, apesar de ser declaradas somente como um auxílio à política externa do país, tornaram-se a principal atividade de suas Forças Armadas. De fato, a lei orgânica uruguaia encarrega as Forças Armadas de primeiramente defender o território uruguaio e manter a segurança interna. *Entretanto, essa função parece ter se tornado insuficiente para manter os efetivos militares ocupados, assim, a participação em operações de paz aparece como uma forma de empregar os “militares excedentes”.*<sup>36</sup> Para o Uruguai, as operações de paz também proporcionam treinamento aos soldados, assim como se traduzem em renovação de equipamentos e possibilidade de aumento dos rendimentos particulares dos militares. O resultado desta política é que atualmente mais de 60 por cento dos militares uruguaios já tiveram ao menos uma experiência em operações de paz. Segundo Zurbriggen<sup>37</sup>, a maioria destes efetivos afirmou ter participado dessas operações principalmente pelos incentivos econômicos.

Os Estados têm propósitos diferentes ao decidirem se engajar ou não em Operações de Paz, mas parece claro que o nobre propósito de auxiliar a manter a paz nem sempre é o que norteia tais decisões. Assim, o poder de ingerência sobre áreas ‘consideradas’ como danosas à paz mundial apenas deixou

---

<sup>36</sup> VALES, Tiago Pedro. A Constante Presença Uruguaia nas Operações de Paz: Implicações às Questões Internas no Âmbito Político. II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais UNESP/UNICAMP/ PUC/SP, 16 a 18 de Novembro de 2009. Disponível em: <http://www.unesp.br/santiagodantassp>. p.12.

<sup>37</sup> ZURBRIGGEN, Cristina. Política Exterior, defensa y las operaciones de paz: ¿una estrategia coherente? – El caso de Uruguay. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* • Año 19 • Nº 1 • 2005 • pp. 85-109

de ser instituído por Estados isolados (mantida a ressalva de algumas ações nesse sentido) para ganharem respaldo institucional de Organizações Internacionais. A ONU parece também ter vivido o mesmo dilema multilateralismo versus emprego da força (em prol da paz). De um lado, o clamor do então recém-empossado Secretário Geral das Nações Unidas (em 1992), Boutros-Boutros Ghali, ansioso por expor suas idéias de reforma e readaptação da ONU ao novo cenário internacional. No seu famoso estudo—Uma Agenda para a Paz—reforçava as imensas barreiras ideológicas que por décadas alimentaram desconfianças e hostilidade—e terríveis ferramentas de destruição que lhe são inseparáveis—entrando em colapso.<sup>38</sup> Assim, Uma Agenda para a Paz mostrava um momento em que se desejava olhar à frente, para um momento onde o multilateralismo parecia vir para imperar. De outro, diante da necessidade de reformulação da ONU, o Relatório Brahimi detalha em precisão e, muitas vezes com aspectos eminentemente técnicos, os esforços da ONU no final da década de 1990 para melhorar a atuação das OMP. Simplesmente aumentar o número de capacetes azuis, ou criar mandados mais “robustos” não levou ao aprimoramento das OMP, a menos que fossem sanados problemas relativos a recursos, treinamento, comando e controle. Poder de combate crível, apoio político para o uso deste “poder combatente” e, ainda, capacidade técnica dos capacetes azuis em utilizá-lo seriam necessários para que as OMP não fossem “presas de facções em luta”<sup>39</sup>.

Enfim, diante de perspectivas de interesses tão distintos entre os diversos Estados, a identificação inequívoca da motivação que os leva a integrar uma OMP, realmente permite apenas a sinalização de parâmetros, categorias e conceitos que, analisados individualmente permitam identificar coerências e similitudes.

---

<sup>38</sup> ONU, An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping, 1992, § 8°. The immense ideological barrier that for decades gave rise to distrust and hostility – and the terrible tools of destruction that were their inseparable companions – has collapsed. (tradução minha).

<sup>39</sup> ONU, Report of the Panel on United Nations Operations’ issued as United Nations Documents, 2000, § 48. Res. A/55/305 (AGNU) e S/2000/809 (CSNU).

## Referências

- Almeida Pinto, J.R. de; Rocha, A.J. Ramalho da; Pinho Da Silva, R. Doring (Organizadores). *Reflexões sobre defesa e segurança : uma estratégia para o Brasil*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.
- Amorim, Celso L. N. Discurso de abertura da XLVIII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1993 In: Corrêa, L. F. de S. (org.). *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*. Brasília: Funag, 2007.
- \_\_\_\_\_. Conferência na Sessão Inaugural. In: Moscardo, Jerônimo e Cardim, C. H. (Org.), *O Brasil e o Mundo que vem aí – II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional*, Brasília: Funag, 2008.
- Bellamy, Alex. J.; Williams, Paul & Griffin, Stuart. *Understanding peacemaking*. Londres: Cambridge Polity, 2004.
- Cardoso, Fernando Henrique. Discurso de abertura da LVI Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 2001 In: Corrêa, L. F. de S. (org.). *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*. Brasília: Funag, 2007.
- \_\_\_\_\_. A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI*. Brasília, v. 44, n.1. 2001.
- Castro, L. A. de A. O Brasil e o Sistema de Segurança Internacional das Nações Unidas, do Conselho de Segurança e dos Organismos de Não-proliferação. *Seminário Política Externa do Brasil para o século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.
- Collor de Mello, Fernando. Discurso de abertura da XLV Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1990. In: Corrêa, L. F. de S. (Org.). *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*. Brasília: Funag, 2007.
- Ferrajoli, Luigi. *A soberania no mundo moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- Fontoura, Paulo Roberto Campos Tarrisse. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco/Funag, 1998.
- Guimarães, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.
- James, Alan. *The politics of peacemaking*. Londres: MacMillian/ International Institute for Strategic Studies, 1990.
- Lafer, Celso. Discurso de abertura da XLVII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1992. In: Corrêa, L. F. de S. (org.). *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*. Brasília: Funag, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira - 2001/2002*. Brasília:IRPI/Funag, 2002.
- Lampraia, Luiz Felipe Palmeira. A política externa brasileira. São Paulo: Fundap, 1989.
- \_\_\_\_\_. Discurso de abertura da L Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1995. In: Corrêa, L. F. de S. (Org.). *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*. Brasília: Funag, 2007.
- Lima, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, vol. 22, nº 2, 2000: 92-139.
- \_\_\_\_\_. O Legislativo e a política externa. In: Rebelo, Aldo; Fernandes, Luis e Cardim, Carlos Henrique. (Org.). *Seminário Política Externa do Brasil para o Século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004: 41-51.
- \_\_\_\_\_. A política externa brasileira e os interesses nacionais. *Nueva Sociedad*, nº 214, mar-abr, 2004.
- MacQueen, Norrie. *Peacekeeping and the International System*. London/ New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2006.
- Mearsheimer, J. Back to the future: Instability in Europe after the Cold War. *International Security*, v. 15, n.1, p. 5-56, 1990.
- Nogueira, João Pontes e Messari, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005

Novaes, Adauto (Org.). *A Crise do Estado Nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

Pereira Júnior, J. R. O Brasil e as Operações de Paz: uma reflexão. *Revista de Relações Internacionais da Universidade Católica de Brasília*, ano 1 – nº 1, Brasília: abril 2005.

Pereira, Antônio Celso Alves. A reforma das Nações Unidas e o Sistema Internacional Contemporâneo. In: Medeiros, A. P. Cachapuz de. (org.), *Desafios do Direito Internacional Contemporâneo*. Brasília: Funag, 2007: 12-69.

Petti, Yves. *Droit international du maintien de la paix*. Paris: Librairie Générale de Droit et des Jurisprudence, 2000.

Rebello, Aldo, Fernandes, Luis e Cardim, Carlos Henrique. (org.). *Seminário de Política Externa para o Século XXI*. 2ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

Rodrigues, A. O Conselho de Segurança e a paz mundial. In: *As Nações Unidas e os problemas internacionais*. São Paulo: Saraiva, 1972.

Saldanha, Eduardo. *Teoria das Relações Internacionais*. Curitiba: Juruá, 2005

Sarney, José. Discurso de abertura da XLV Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 1989. In: Corrêa, L. F. de S. (org.). *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*. Brasília: Funag, 2007.

Silva, Francisco Carlos Teixeira da. (coord.) et al. *O século sombrio: guerras e revoluções do século XX*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

Silva, Luiz Inácio Lula da. Discurso de abertura da LVIII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 2003. In: CORRÊA, L. F. de S. (org.). *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*. Brasília: Funag, 2007.

\_\_\_\_\_. Discurso do Senhor Presidente da República na Sessão de Posse, no Congresso Nacional, em 1º de janeiro de 2002. In: SILVA, L. I. L. da et al. *A política externa do Brasil*, Brasília: IPRI/Funag, 2003.

Thakur, R. C. & Schnabel, A. *United Nations Peacekeeping Operations: Ad hoc Missions, Permanent Engagement*. New York: Westview Press, 2001.

Vales, Tiago Pedro. *A Constante Presença Uruguia nas Operações de Paz: Implicações às Questões Internas no Âmbito Político*. II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais UNESP/UNICAMP/PUC/SP, 16 a 18 de Novembro de 2009. Disponível em: <http://www.unesp.br/santiagodontassp>. p.12. acesso em 03/12/2010.

Vigevani, Tullo e Capaluni, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 29, nº 2, jul./dez., 2007: 273-335.

Zurbriggen, Cristina. Política Exterior, defensa y las operaciones de paz: ¿una estrategia coherente? – El caso de Uruguay. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. Montevideo, año 19, nº 1, 2005: 85-109.

## Documentos

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Política de Defesa Nacional*. Brasília, 1996. [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/DEFES.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DEFES.HTM). acesso em 29/6/2006.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Política de Defesa Nacional*. Brasília, 2005. Aprovada pelo Dec. Lei nº 5.484, de 30 de junho de 2005. <http://www.defesanet.com.br>. acesso em 20/7/2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. MD33-M-01. *Manual de Operações de Paz*. Brasília: 2001.

\_\_\_\_\_. Estado-Maior da Armada. EMA-402 *Manual de Operações de Manutenção da Paz*. Brasília: 2002.

Organização das Nações Unidas. Carta das Nações Unidas, de 26 de junho de 1945. São Francisco: 1945. [http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_carta.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php). acesso em 20/7/2008.

\_\_\_\_\_. *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping* (Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992), 1992. Disponível em: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>.

\_\_\_\_\_. Relatório Brahime (*Report of the Panel on United Nations Operations' issued as United Nations Documents*). Res. A/55/305 (AGNU) e S/2000/809 (CSNU). São Francisco: 2000. Disponível em: <http://www.un.org/abaoutun/propchanges>. Acesso em 12/12/2007.

\_\_\_\_\_. United Nations Department of Public Information. *An introduction to United Nations Peacekeeping*. <http://www.un.org/Depts/dpko/intro>. Acesso em 5/5/2008.

\_\_\_\_\_. *United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines*. New York: DPKO Press, 2008.

\_\_\_\_\_. *General Guidelines for Peacekeeping Operations*. New York: CD Peacekeeping Publications, 2004.  
1 CD-ROM

# What China Will Fight For in Latin America in the Coming Generation

R. Evan Ellis

## ABSTRACT

As Chinese trade and investment with Latin America expand, the People's Republic of China (PRC) is accumulating interests in the region. Whatever Chinese intentions toward Latin America may be, the dilemma of when and how to defend these interests is likely to occupy a significant part of the PRC agenda in the region in the coming decades, and to affect China's relationship with the United States as well. This article identifies six emerging Chinese interests in Latin America, and discusses why, and how the PRC may struggle to defend them. These interests are: (1) Access to markets and the fight against protectionism, (2) Protection of investments and contracts, (3) Repayment of loans, (4) Protection of resource flows, (5) Protection of Chinese nationals and operations in the region, and the (6) Isolation of Taiwan.

## Introduction

With the dramatic expansion of China's economic and political engagement with Latin America in the past decade, U.S. policymakers have questioned whether the emerging relationship is primarily economic in nature, or whether it constitutes a threat to U.S. national security. This is a false dichotomy. Although China's activities and goals in Latin America are primarily economic in nature, they have strategic significance for its long-term development and political stability, and create interests that Chinese political leaders and businessmen will dedicate effort to defend, although not necessarily in a military fashion.

The key question for understanding the national security implications of Chinese engagement with Latin America is not whether it is pursuing economic as opposed to strategic objectives in the region. Nor is it whether Latin America is more, or less, important to China than are various other regions of the world. Rather, it is, "What will China fight for in Latin America in the coming generation, and how might those struggles play out and impact the US and the region?"

## Background

The acquisition of port concessions on both sides of the Panama Canal by the Hong-Kong based firm Hutchison-Whampoa in 1997 raised alarm in Washington over China's intentions in the Western Hemisphere. With time, a consensus has emerged among US academics and policymakers that current Chinese activities in the region do not indicate intent to establish military bases and alliances, or other capabilities that would directly threaten the security of the United States in the near term.<sup>1</sup> Experts debate whether the Chinese disposition to seek security of supply through long-term contracts, looking to own part of the supply chain, or otherwise seeking a "seat at the table," is necessary, or cost effective. Similarly, they speculate whether such efforts will "lock up" sources of supply and deny them to Western competitors, or whether by contrast, investments by Chinese companies in the commodity sector, and in infrastructure to access those commodities, may actually make more commodities available more cheaply for all players in the market. None of these debates, however, suggest that the PRC views deliberate action against the United States as either necessary or desirable.

---

<sup>1</sup> See, for example, the remarks of Assistant Secretary of State Arturo Valenzuela during his August 2010 visit to the PRC. Zhang Ting, "China 'not a threat' in L. America." *China Daily*. Beijing, China. [http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-08/19/content\\_11173376.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-08/19/content_11173376.htm). August 19, 2010. See also Dr. Frank Mora, Deputy Assistant Secretary of Defense for the Western Hemisphere. Presentation to the conference "Strategic Implications of China's Evolving Relationship with Latin America." Fort Leslie J. McNair, Washington DC. <http://www.ndu.edu/chds/>. November 6, 2009.

Beyond economic activities, the PRC continues to wage a diplomatic campaign to convince the 12 states in the region that still recognize Taiwan as the legitimate government of China<sup>2</sup> to change their posture. While the recognition of these states—predominantly in Central America and the Caribbean—is arguably a matter of national survival for Taiwan, its outcome does not have immediate security consequences for the United States, which switched its own diplomatic recognition from Taiwan to the PRC in 1979.

In general, the PRC has been extraordinarily cautious not to give the United States cause for alarm through its dealings with the region.<sup>3</sup> China's first *White Paper on Latin America* was published in conjunction with President Hu Jintao's trip to the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) summit in Lima, Peru in 2008. It noted: "China is committed to the path of peaceful development and the win-win strategy of opening up. It is ready to carry out friendly cooperation with all countries on the basis of the Five Principles of Peaceful Coexistence and build a harmonious world of durable peace and common prosperity."<sup>4</sup> Nonetheless, PRC loans to, investments in, and commodity purchases from, anti-US populist regimes such as Venezuela, Ecuador, and Bolivia have arguably played a key role in maintaining the viability of these regimes in the face of isolation from traditional customers and lenders, growing mismanagement, and declining commodity production.<sup>5</sup> Moreover, the PRC arguably benefits from the survival of these regimes as a source of resistance to the consolidation by the US of influence in the hemisphere, and the associated risk that the PRC would find itself at a political and commercial disadvantage in its dealings with the region.<sup>6</sup>

Whatever benefits accruing to the PRC from the survival of populist regimes, it ultimately recognizes that its relationship with the United States—in terms of access to markets and technology, and avoidance of conflict—is far more important to its national development than the benefits accruing from overtly anti-US alliances with such regimes.<sup>7</sup> Accordingly, in the course of its dealings with these states, the PRC is very cautious to avoid associating itself too closely with the anti-US rhetoric and the initiatives of leaders such as Hugo Chavez.

Although Chinese objectives and actions in Latin America do not directly oppose the United States, engagement with Latin America by the PRC, its companies, and associated actors is simultaneously transforming the region, while creating increasingly important Chinese interests there. While there is no "unified plan" by which the diverse array of Chinese corporations and other entities pursue their interests in Latin America, their actions are shaped by the guidance of the State, and their successes and difficulties have profound implications for it. As a consequence, the Chinese government, Chinese corporations, and other Chinese actors will face an array of situations in which they will be motivated to use their growing power and influence to defend its interests in Latin America, in ways that may put to the test the PRC's often proclaimed "non-interference in the domestic affairs of other States."<sup>8</sup>

The types of interests and the reasons to defend them will parallel the situation faced by the United States during the last century as its own corporations and personnel became increasingly

---

<sup>2</sup> These states are Paraguay, Panama, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Belize, Haiti, the Dominican Republic, Saint Lucia, St. Kitts and Nevis, and Saint Vincent and the Grenadines.

<sup>3</sup> See, for example, Xiang Lanxin, "An Alternative Chinese View." In *China's Expansion into the Western Hemisphere*. Riordan Roett and Guadalupe Paz, Eds. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2009. Pp. 44-58.

<sup>4</sup> "China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean (full text)." Ministry of Foreign Affairs. [http://english.gov.cn/official/2008-11/05/content\\_1140347.htm](http://english.gov.cn/official/2008-11/05/content_1140347.htm). November 2008.

<sup>5</sup> "Venezuela's Relationship with China: Implications for the Chávez Regime and the Region." University of Miami Center for Hemispheric Policy. [https://www6.miami.edu/hemispheric-policy/Ellis\\_Venezuelas\\_Relationship\\_w\\_China.pdf](https://www6.miami.edu/hemispheric-policy/Ellis_Venezuelas_Relationship_w_China.pdf). August 18, 2010.

<sup>6</sup> For a fuller development of this argument, see R. Evan Ellis, *China in Latin America: The Whats and Wherefores*. Lynne Rienner Press, 2009.

<sup>7</sup> See, for example, María Cristina Rosas, *China en el siglo XXI: ¿hacia una nueva bipolaridad?* Mexico City: Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 32.

<sup>8</sup> See, for example, "China's Independent Foreign Policy of Peace." Peoples Republic of China. Ministry of Foreign Relations. Official Website. <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/wjzct/24881.htm>. August 18, 2003.



involved in Latin America. In contrast to the United States, however, it is likely that Chinese actions to defend their interests in Latin America will rely less on military force, and more on economic forms of coercion, indirect pressure, and soft power.<sup>9</sup> In part, this reflects previously noted incentives for the PRC to avoid provoking concerted action in the U.S. that would deny it access to United States technology and markets, or otherwise precipitate an active resistance to China's global re-emergence. In part, it reflects the way in which Chinese strategic thinking, going back to the writings of thinkers such as Sun Tzu, has viewed the use of force as one means among many, and often not the most effective one, for achieving a strategic objective.

## Six Struggles

This paper argues that the current trajectory of expanding Chinese engagement with Latin America is likely to continue in the foreseeable future, and will give rise to six significant interests that China will increasingly struggle over in Latin America in the coming generation: (1) Access to markets and the struggle against protectionism, (2) Protection of investments and contracts, (3) Repayment of loans, (4) Protection of resource flows, (5) Protection of Chinese nationals and operations in the region, and (6) Isolation of Taiwan. In listing those areas, it provides a necessary background for understanding how China is likely to fight for its interests in Latin America (albeit not necessarily through military means), and the way that it is likely to leverage emerging sources of power and influence to do so.

### *1. Access to markets and the struggle against protectionism*

As traditional markets for Chinese manufactured products such as the United States, Europe, and Japan continue to grow very slowly, alternative markets such as Latin America—which is collectively a 515-million-person market that imported over \$769 billion in goods in 2009<sup>10</sup>—become increasingly important for China's maintenance of an export-led growth strategy. As Chinese companies seek to move into the production and export of increasingly higher value-added products such as motorcycles, cars, and consumer electronics, Latin America takes on even more importance, because of the willingness of its middle-income consumers to try new brands, if the price is sufficiently competitive.

In Latin American countries with significant manufacturing sectors, governments have initiated tariffs and other measures to protect local producers, as well as initiating or joining in “anti-dumping” cases against China in the World Trade Organization.<sup>11</sup> In general, the greatest quantity of protectionist initiatives have been taken by countries whose manufacturing sectors are both relatively well organized, important to the national economy, and badly damaged by competition with the Chinese, such as Mexico and Argentina. In other countries, such as Peru and Chile, with relatively smaller and less well-organized manufacturing sectors and current governments strongly oriented toward promoting Chinese trade and investment, protectionist responses have been more limited.

As products from the PRC continue to undercut local manufacturers, protectionist legislation and initiatives are likely to grow, in some countries more rapidly than others, creating pressures for the Chinese government to use diplomatic, economic and other levers of power to maintain open markets for its producers. An indication of how the Chinese may wage this struggle comes from Argentina, where the PRC began enforcing a longstanding phytosanitary regulation to retaliate against Argentine barriers to the entry of Chinese manufactures. The action effectively blocked the entry of Argentine

---

<sup>9</sup> See R. Evan Ellis, “Chinese Soft Power in Latin America – A Case Study.” *Joint Forces Quarterly*, January 2011 (Forthcoming).

<sup>10</sup> International Monetary Fund. Direction of Trade Statistics. *Quarterly*. June 2010. p. 4.

<sup>11</sup> See, for example, “Mexico slaps anti-dumping duties on China steel.” *Reuters*. <http://www.reuters.com>. May 25, 2010. See also Rodrigo Oriuela, “Argentina Sets Levies and Ends Anti-Dumping Investigation on Chinese Goods.” <http://www.bloomberg.com>. July 22, 2010.

soy oil into the country, a flow which had been worth \$1.4 billion during the previous year.<sup>12</sup>

Despite such omens, it is likely that the Chinese will employ collaboration, as much as confrontation, in their struggle to maintain Latin American markets open to their manufactured goods and service exports. As Chinese companies have grown in sophistication in their relationships in the region, for example, they have also begun building manufacturing and technology partnerships with local companies, in part to avoid tariffs and other barriers to entry. In addition, they have begun offering large loans to Latin American governments to finance infrastructure projects and other needs, while tying those loans to the use of Chinese companies and products, such as was the case with the Sopladora<sup>13</sup> and Coca Coda Sinclair<sup>14</sup> hydroelectric projects in Ecuador, or the Jamaica road maintenance fund.<sup>15</sup>

## 2. Protection of investments and contracts

Although the PRC had the reputation during most of the decade for investing very little in Latin America,<sup>16</sup> since 2008, it has begun to inject significant capital into the region, including in sectors such as petroleum and mining, which by nature require significant up-front investment expenses that are difficult to recover if the project does not work out. These investments include \$16.3 billion to develop the Junin-4 oil fields of the Orinoco basin of Venezuela; \$7.1 billion for assets of the Spanish petroleum company Repsol in Brazil;<sup>17</sup> \$3.1 billion by Sinochem to acquire the rights to Brazilian offshore oilfields from the Norwegian company Statoil,<sup>18</sup> and the possible acquisition of a stake in the Brazilian oil company OGX.<sup>19</sup> Investments also include the acquisition of a 30 percent stake in the Brazilian firm MMX by Wuhan steel, in addition to \$5 billion to jointly build a steel mill in conjunction with MMX in the Brazilian port of Açu.<sup>20</sup> In Argentina, the Chinese firm CNOOC invested \$3.1 billion to acquire 50 percent of the assets of the petroleum company Bidas.<sup>21</sup> In Peru, it has invested \$1.4 billion,<sup>22</sup> and confirmed commitments to invest a total of \$3.7 billion to develop the newly acquired mines in Toromocho and Rio Blanco; to invest an additional \$1.1 billion to expand the operations at the Hierro Peru mine near Marcona, and to possibly invest an additional \$2.5 billion in the Galeno mine in Cajamarca.<sup>23</sup> In Ecuador, in 2005, Chinese oil companies invested \$1.42 billion to purchase the local assets of the Canadian firm EnCana. In December 2009, also in Ecuador, the mining firm Tongling acquired the Canadian firm Corriente for \$646 million,<sup>24</sup> and together with China Railway Construction Corporation, has indicated intent to invest more than \$3 billion in developing the Corriente copper mine.<sup>25</sup>

As the Chinese become increasingly committed to large loans and sunken investments in

---

<sup>12</sup> In an interview to the Chinese news agency Xinhua commenting on the China-Argentine trade dispute, Vice Commerce Minister Jiang Yaoping said that China would have “no alternative other than to consider countermeasures” to protectionist moves in Argentina restricting the entry of Chinese manufactured products. “Argentine Soy Oil Quality Key to Resuming Trade, Xinhua Says.” *BusinessWeek*. <http://www.businessweek.com>. April 22, 2010.

<sup>13</sup> “El Eximbank financiará otros \$ 600 millones para central Sopladora.” *El Universo*. Guayaquil, Ecuador. <http://www.eluniverso.com>. June 14, 2010.

<sup>14</sup> “Carta de intención entre Sinohydro y Coca Codo.” *El Universo*. Guayaquil, Ecuador. <http://www.eluniverso.com>. April 21, 2010.

<sup>15</sup> Martin Henry, “Working the Road Maintenance Fund.” *Jamaica Gleaner*. Kingston, Jamaica. <http://mobile.jamaica-gleaner.com/gleaner/20100228/focus/focus3.php>. February 28, 2010.

<sup>16</sup> Jorge I. Dominguez, et al. “China’s Relations with Latin America: Shared Gains, Asymmetric Hopes” *Interamerican Dialogue*. June 2006.

<sup>17</sup> Sonya Dowsett and Chen Aizhu, “China’s Sinopec paying \$7 bln for Repsol Brazil stake-UPDATE 5.” *Reuters*. <http://www.reuters.com>. October 1, 2010.

<sup>18</sup> Vibeke Laroi and Meera Bhatia, “Sinochem to Buy 40% of Brazil Offshore Field From Statoil for \$3.1 Billion.” *Bloomberg*. <http://www.bloomberg.com>. May 22, 2010.

<sup>19</sup> Cathy Chan and Peter Millard, “CNOOC, Sinopec Weigh \$7 billion Offer for Assets of Brazil’s OGX.” *Bloomberg*. <http://www.bloomberg.com>. September 10, 2010.

<sup>20</sup> “China refuerza su presencia económica en Venezuela.” *El Universal*. Caracas, Venezuela. <http://www.eluniversal.com>. September 19, 2010.

<sup>21</sup> “Cnooc Buys Bidas Stake for \$3.1 Billion to Gain Oil (Update1).” *BusinessWeek*. <http://www.businessweek.com>. 14 March 2010.

<sup>22</sup> “Perú es el principal destino de la inversión china en América Latina al superar los US \$1.400 millones.” *El Comercio*. <http://elcomercio.pe>. April 21, 2010.

<sup>23</sup> “Cartera de proyectos mineros a ejecutar en Perú suma US\$ 39,323 millones.” *Andina*. <http://www.andina.com>. July 29, 2010.

<sup>24</sup> “China quiere profundizar intercambio bilateral con Ecuador.” *El Universo*. Guayaquil, Ecuador. <http://www.eluniverso.com>. January 2, 2010.

<sup>25</sup> “Tongling, Partner to Spend \$3 Billion in Ecuador Mine.” *BusinessWeek*. <http://www.businessweek.com>. August 13, 2010.

infrastructure in the extractive sectors of Latin American countries, they are likely to discover that their expanding portfolio of investments is increasingly at risk of nationalizations, the forced renegotiation of contracts when commodity prices change, and similar problems that have periodically confronted Western investors in the region. Although populist regimes such as that in Venezuela currently favor Chinese companies and their projects, there is no guarantee that the relationship will not sour in the future. Ecuador's president Rafael Correa has already forced the Chinese oil consortium and other petroleum companies operating in his country to twice renegotiate the terms of its operations,<sup>26</sup> while Venezuela's taxing authority has tried to revise the back taxes allegedly owed by China National Petroleum Corporation.<sup>27</sup>

In part, the enthusiasm with which Chinese companies are expanding their investments in Latin America may be conditioned by their relative lack of bad experiences to date with expropriations and asset seizures there, reinforced by faith that their influence over, and special relationships with, the region's populist leaders will protect them from such actions. In those countries with more traditional capitalist leaders, the Chinese companies have also put much faith in contracts and legal guarantees, although in the same countries the PRC government is simultaneously reaching out to alternative leaders, such as the Ollanta Humala, who narrowly lost the presidency to Alan Garcia in 2006, and who traveled to China in April 2010, where he was received by senior Communist party officials.<sup>28</sup>

In light of China's desire to avoid open confrontation with the United States, it is virtually unthinkable that the PRC would intervene with force in Latin America against a regime that had seized its assets. More likely, it could be tempted to use its influence within government ministries that depend on its investments and technical support, and even among neighboring states, to head off a pending nationalization. In the same vein, the PRC could also be tempted to work against the rise of a Latin American leader who gravely threatened one of their key investments, or to work to undermine the power of such a leader, once in office, before he or she could take action against those investments.

### 3. Repayment of loans

As a complement to PRC direct investment in Latin America, Chinese state-owned banks such as the Export-Import Bank (ExIm Bank) and China Development Bank (CDB) have begun to make major loans to Latin America, often in support of a bid by Chinese companies to win a major investment project. Chinese banks have committed \$28 billion in funds to Venezuela, including \$8 billion in contributions to the "Heavy Investment Fund," and a \$20 billion loan, half in Chinese currency, negotiated in 2010.<sup>29</sup> In Brazil, Chinese banks have lent \$10 billion to the Brazilian state oil firm Petrobras to develop its offshore oil resources, in order to support a broader Chinese bid to participate in deepwater exploration projects in the Campos and Santos basins. In Ecuador, PRC banks have loaned the country \$2 billion over the course of two years, and have committed to finance the bids by Chinese companies on two major hydroelectric projects—Coca Coda Sinclair, and Sopladora, with a combined value of more than \$2.4 billion.<sup>30</sup> The Chinese government has even offered to loan Bolivia \$15 billion to extract iron from the El Mutún mineral fields in the east of the country,<sup>31</sup> although Bolivia has not yet taken the PRC up on the offer.

---

<sup>26</sup> "Ministro comenzó diálogo directo con cada petrolera." *El Universo*. Guayaquil, Ecuador. <http://www.eluniverso.com>. May 5, 2010.

<sup>27</sup> Peter Millard, "Venezuela Tax Office Fines CNPC \$11 M in Industry Audit." *Wall Street Journal*. <http://www.wsjonline.com/americas>. September 7, 2006.

<sup>28</sup> "Senior CPC official meets President of Peruvian Nationalist Party." Official Website of the Chinese Communist Party. <http://english.cpc.people.com.cn/66102/6950543.html>. April 14, 2010.

<sup>29</sup> "Destinarán al pago del préstamo con China 200.000 b/d." *El Universal*. Caracas, Venezuela. <http://www.eluniversal.com>. September 18, 2010.

<sup>30</sup> "Estado garante de préstamo para Coca Codo." *El Universo*. Guayaquil, Ecuador. <http://eluniverso.com>. April 2, 2010.

<sup>31</sup> "Bolivia seeks other partners for El Mutun iron ore project." Mineweb <http://www.mineweb.com/mineweb/view/mineweb/en/page39?oid=107781&sn=Detail>. June 12, 2010.

As is the case with Chinese investments, loans from Chinese banks appear driven by a combination of a desire by the PRC to use its enormous currency surplus strategically and to diversify away from dollar-denominated resources, and to the fact that no Latin American country, to date, has defaulted on a major PRC loan.

While some countries receiving Chinese loans, such as Brazil and Peru, have demonstrated relatively solid fiscal and monetary policy, others such as Venezuela and Ecuador appear to be mirroring the behavior of Latin American regimes of the 1970s and 1980s, which borrowed large sums from the International Monetary Fund (IMF) and World Bank, using the loans to sustain current spending, without generating the productive resources that would be used to repay the loans, and ultimately being forced to default. In the case of Venezuela, Ecuador and Bolivia, the dynamic is particularly worrisome, since commodity production generating the resources that would pay off the debt is actually declining, while corruption and management inefficiency appear to be on the rise.<sup>32</sup>

The Chinese have already taken steps in an attempt to hedge against loan default, including tying the deal to petroleum in the case of Ecuador, and establishing binding 3<sup>rd</sup> party international arbitration procedures in London for disputes arising out of repayment of that loan.<sup>33</sup> With respect to Venezuela, the PRC has not only linked loan repayment to future oil deliveries, but in some cases, actually has physical control of the oil being extracted in Venezuela for repayment, implying that the Venezuelan government would have to actively block the Chinese from extracting and shipping Venezuelan oil out of the country, in order to stop repayment of the loan.

As with the issue of nationalization, it is unlikely that the Chinese would use overt coercion against nations defaulting on major loans. Nonetheless, as China's August 2010 attempts to "counsel" Venezuela suggest,<sup>34</sup> as the balance of soft power and economic influence in the region shifts toward the PRC, it may become progressively more deeply involved in providing "technical assistance" in the management of the revenue generating activities of populist states, and other activities tied to the repayment of those loans.

#### 4. Protection of resource flows

Although the percentage of Chinese imports coming from Latin America constitutes only 5.3 percent of its imports globally, this percentage has doubled in the past eight years,<sup>35</sup> with increasing PRC reliance on Latin American commodities in select sectors such as petroleum, metals and minerals, soy, fishmeal, and other agricultural products. While an interruption of one or more of these flows in the short term may not "wreak havoc" on the Chinese economy, their importance will motivate Chinese business and government leaders to dedicate effort to preserve them, in the interest of sustaining Chinese economic performance.

Numerous potential risks exist to the flow of resources from Latin America to the PRC, many of which have already impacted the Chinese, albeit in a limited fashion. In August 2010, a strike paralyzed operations at the PdVSA refinery in Curacao, responsible for processing the majority of Venezuelan oil sent to China.<sup>36</sup> Similarly, in Marcona, Peru, the mining operation of the Chinese firm Shougang, has suffered an average of 1-3 strikes per year since acquiring the operation in 1992. Beyond protests and work stoppages, Chinese operations have also been subject to violence,

---

<sup>32</sup> See, for example, Kevin Casas-Zamora, "The Devil Comes to Collect His Due." *Foreign Policy*. <http://www.foreignpolicy.com>. September 24, 2010.

<sup>33</sup> "Prestamo chino se hará con garantía petrolera." *El Universo*. Guayaquil, Ecuador. <http://www.eluniverso.com>. September 4, 2010.

<sup>34</sup> Roger F. Noriega, "Chávez and China: Challenging U.S. Interests." *Latin American Outlook*. <http://www.aei.org/docLib/03-LAO-2010-g.pdf>. No. 3, August 2010.

<sup>35</sup> In 2001, PRC imports from Latin America were \$6.6 billion, out of \$244 billion of imports from all parts of the world. By 2009, the PRC was importing \$53.4 billion from Latin America, out of \$1004 billion in imports globally. International Monetary Fund. *Direction of Trade Statistics Quarterly*. June 2010, Yearbook 2008.

<sup>36</sup> "Trabajadores de refinería Isla en Curacao entran en huelga." *El Universal*. Caracas, Venezuela. <http://www.eluniversal.com>. August 8, 2010.

such as the takeover of CNPC oilfields in Tarapoa, Ecuador in November 2006,<sup>37</sup> or the protests against Petroriental in Orellana that turned violent in July 2007, ultimately forcing the Ecuadorian government to declare a state of emergency.<sup>38</sup>

The increasing presence of Chinese companies on the ground in Latin America, and in particular in mining and petroleum extraction in remote areas with complex populations, is likely to spawn a range of challenges with which those companies, with or without the support of the PRC government, will have to deal. On one hand, new operations, such as those proposed by the mining firm Tongling in Corriente copper belt of southern Ecuador,<sup>39</sup> or those planned at Toromocho, Rio Blanco, and Galleno in Peru, are likely to spawn unrest with local populations over a range of issues, from Chinese management practices and the use of Chinese versus local workers, to issues of invasion of and rights to the land, issues. (These generated violence by indigenous groups in the remote Peruvian region of Bagua in 2009.) Already, the new Chinese mining project in Toromocho has run into problems with residents of the town of Morococha, which is located on the mining site and has to be relocated by the concession owner, China Aluminum Corporation (Chinalco).<sup>40</sup>

Chinese operations in remote areas will increasingly involve the shipment of high value-added goods through relatively isolated mountainous, or jungle terrain, where security of the shipments will be a challenge. Chinese suppliers, customers, facility operators such as Hutchison-Whampoa, and logistics firms such as China Shipping and China Overseas Shipping Company (COSCO) will also have to concern themselves with port and airport security, including not only the risk that their merchandise will be stolen, but also that it could be used for the shipment of narcotics and other illegal activities, which could ultimately lead to a police incident causing a costly disruption of their operations.

In protecting its resource flows, the PRC will also have to prepare for the risk of radical political change, and associated violence, which has frequently occurred in the region. A civil war, such as that which seemed possible in Bolivia during the 2007-2008 timeframe; the expansion of a narcoinsurgency, such as that of Sendero Luminoso in the valley of the Apurimac and Ene rivers (VRAE) in Peru, or an interstate conflict, such as that between Colombia and Venezuela, could have a major disruptive influence on Chinese extractive operations. An even more serious problem would be violent regime collapse, were the escalating crisis of governability to expand out of control in a state such as Venezuela, with significant ongoing Chinese oil and mining operations and a well-armed local militia with a strategy of decentralized resistance to fight against challengers to the regime.

## 5. Protection of Chinese nationals and operations in the region

As noted in the previous section, the expansion of Chinese commercial projects in Latin America will be accompanied by a growth in the number of Chinese companies, businessmen and other nationals on the ground in the region, in a context in which the nature of their activity, and their location often in remote areas, will put them in harm's way with respect to criminals, guerrillas, and simply un-accepting, potentially violent local populations. The growing occurrence of incidents such as those seen in Tarapoa in 2006 and Orellana in 2007 will force the PRC and its companies to consider the question of how to best ensure the security of its personnel.

---

<sup>37</sup> "Concluye toma de petrolera china Andes Petroleum." *El Universo*. Guayaquil, Ecuador. <http://www.eluniverso.com>. November 11, 2006.

<sup>38</sup> "Protestas contra Petroriental dejan 31 heridas en ocho días." *El Comercio*. Quito, Ecuador. <http://www.elcomercio.com>. July 4, 2007.

<sup>39</sup> "Tongling, China Railway Plan to Invest \$3 Billion in Ecuador Copper Mine." *Bloomberg*. <http://www.bloomberg.com>. August 13, 2010.

<sup>40</sup> See, for example, "Minera CHINALCO en Morococha tras los pasos de SHOUGANG. Mantuvo cerrada vía de acceso a Yauli por 1 año. Alcalde impone principio de autoridad. ¿A quién pertenece el Perú?" <http://marconaprotesta.wordpress.com/2008/08/27/minera-chinalco-en-morococha-tras-los-pasos-de-shougang-mantuvo-cerrada-via-de-acceso-a-yauli-por-1-ano-alcalde-impone-principio-de-autoridad-%C2%BFel-peru-a-quien-pertenece/>.

In some cases, Chinese companies, like others, may in order to avoid problems pay protection money or otherwise “cut deals” with criminals and guerillas in the areas in which they operate. In Colombia, for example, former congressman Óscar Tulio Lizcano, has charged that between 2006 and 2008, while he was being held hostage by the Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), he observed helicopters from CNPC carrying doctors and medical supplies into the guerrilla camp in which he was being held prisoner,<sup>41</sup> suggesting that CNPC was effectively providing assistance to the FARC, in an effort to prevent it from making problems for CNPC operations in the region.

Beyond collaboration, to the extent that Chinese companies hire private security forces in Latin America, as they have in Africa,<sup>42</sup> they will risk generating even greater conflict with local populations and governments, should those security forces commit abuses. To the extent that the PRC engages in security cooperation with the governments of the region to better protect its companies and nationals, its actions will likely raise red flags in the United States.

As PRC commercial, political, and cultural activities with Latin America expand, Chinese populations at risk will not be limited to oil industry workers and miners in remote regions, but will also include businessmen, tourists, and ethnic Chinese residing in the region. For example, in 2004, in Maracay and Valencia, Venezuela, ethnic Chinese shopkeepers became the focus of violent protests, vandalism and looting when they attempted to close their stores in sympathy with a strike against the regime of Hugo Chavez.<sup>43</sup> In Buenos Aires, Chinese shopkeepers in the suburbs of the federal capital became the target in 2007 of a strike by local truckers, focalizing community resentment over the Chinese, who were seen to have replaced Spanish shopkeepers, and who were believed to unfairly collaborate and associate with mafias to undercut the competition with their prices.<sup>44</sup>

In previous years, Chinese leaders have not believed that the PRC had the power or the responsibility to defend its nationals abroad, many of whom had immigrated prior to the Communist revolution, and who were seen as anti-communist defectors and traitors. Today, however, many of the ethnic Chinese in Latin America are part of a different cohort, which immigrated to Latin America for largely economic reasons. Others, such as businessmen and tourists, are citizens of the PRC, with reason to expect that their government will protect them if they come into harm's way.

## 6. Isolation of Taiwan

As noted previously, for the PRC the issue of the diplomatic recognition in the international community of the Republic of China (ROC; otherwise known as Taiwan) as the legitimate government of all of China is an important matter of domestic security. Therefore, Latin America is a particularly important battleground, since it is the home of 12 of the 23 States worldwide that continue to recognize the ROC. These states are relatively small in terms of population and economic activity, with the consequence that a relatively small amount of investment, public works projects, or promised trade, can constitute an enormous incentive for changing their diplomatic posture.

Since the victory of the Kuomintang party in Taiwan and the ascension of its leader Ma Ying-jeou to the presidency in May 2008, an informal agreement has been established in which, so long as China and Taiwan continue on their path of rapprochement with each other, neither will attempt to change the diplomatic allegiance of States recognizing the other, whether through offers of aid, or

---

<sup>41</sup> “Lizcano dice que petrolera daba apoyo logístico a las Farc.” *Tierra*. Bogotá, Colombia. <http://www.terra.com.co>. 15 de Julio 2009.

<sup>42</sup> Andrew Erickson and Gabe Collins, “Looking After China’s Own: Pressure to Protect PRC Citizens Working Overseas Likely to Rise,” *China Signpost*. No. 2. August 17, 2010.

<sup>43</sup> Yolanda Ojeda Reyes, “Ciudadanos chinos reciben protección.” *El Universal*. Caracas, Venezuela. <http://www.eluniversal.com>. November 11, 2004.

<sup>44</sup> “Los camioneros ratifican el boicot a los súper y autoservicios chinos.” *Clarín*. Buenos Aires, Argentina. <http://www.clarin.com>. June 26, 2006.

by other means.<sup>45</sup> Since the last switch in diplomatic recognition—by Costa Rica in May 2007—a range of newly-elected leaders in other states that recognize Taiwan have expressed their interest in changing the diplomatic posture of their respective countries, including Ricardo Martenelli of Panama,<sup>46</sup> Fernando Lugo of Paraguay,<sup>47</sup> and Mauricio Funes of El Salvador.<sup>48</sup> Although the interest expressed by each of these leaders was made before being elected to office, to date none has evolved into a public action, although as recently as June 2010 Paraguayan government officials have spoken of changing recognition.<sup>49</sup>

Although in the short term the “pact” between the PRC and the ROC has put an end to some of the most aggressive maneuvering for diplomatic recognition, it has not altered the fundamental competition between the two states, and remains in effect only while both sides consider it useful to adhere to it. It is likely, thus, that when the treaty breaks down, perhaps with an unsolicited change in sides by one of the remaining states that recognize Taiwan, the PRC will return in earnest to a struggle for the diplomatic recognition of countries of the region, in order to advance the diplomatic isolation of Taiwan as a fundamental national policy goal.

### Implications for the U.S. and the Region

China’s growing engagement with, and interests in, Latin America is frequently downplayed because the PRC currently has very limited capability for projecting military power into the region, and thus far has not demonstrated an interest in doing so. As this article has argued, to apply such a framework of “gunboat diplomacy” to assess the implications of China’s expanding engagement with Latin America is misleading.

The Chinese government and its companies have powerful and growing sources of leverage in Latin America that are appropriate to the types of interests that it is struggling to defend, including leverage stemming from its purchases of Latin American commodities, its multi-billion dollar investments in the region, and the expanding presence of its companies on the ground, paralleling the ability of Western companies of the previous century to play a significant role in Latin American politics, even without the involvement of U.S. military forces.<sup>50</sup>

At the same time, China is also likely to become increasingly willing to fight for those interests, as it transitions to a new generation of leadership that is less disposed than the previous ones to view the PRC from a perspective of weakness, and by extension, less disposed to defer to concepts of the previous world order, such as an exclusive US “sphere of influence” in Latin America.

In particular, PRC decision-makers evaluating how to protect China’s growing interests in Latin America are progressively less inclined to view the nation from a position of weakness; the emerging 5th and 6th generations of PRC leadership have come to power in a China which is much stronger and more self-confident than the China of the generation of Mao, which was grasping from a position of weakness to define its identity in a struggle for survival between the United States and the Soviet Union. The China of the generation of Hu Jintao is less likely to defer to the sensibilities of other powers, such as that was represented by the Monroe Doctrine in Latin America, when it perceives that important issues are at stake.

---

<sup>45</sup> “President Ma defines ‘flexible diplomacy’.” *The China Post*. Taipei, Taiwan. <http://chinapost.com>. November 11, 2008.

<sup>46</sup> Jenny W. Hsu, “Panama respects Taiwan, China ‘truce’: ambassador.” *Taipei Times*. Taipei, Taiwan. <http://www.taipeitimes.com>. February 6, 2010.

<sup>47</sup> “Posible relación con China Continental.” *ABC Digital*. Asuncion, Paraguay. <http://www.abc.com.py>. June 7, 2007.

<sup>48</sup> “El Salvador anuncia que restablecerá relaciones con Cuba.” *Hoy*. Quito, Ecuador. <http://www.hoy.com.ec>. March 18, 2009.

<sup>49</sup> “Ministro habla en China de establecer relaciones” *ABC Digital*. Asuncion, Paraguay. <http://www.abc.com.py>. June 7, 2010. See also “Canciller, a favor de relación con China.” *ABC Digital*. Asuncion, Paraguay. <http://www.abc.com.py>. November 15, 2009.

<sup>50</sup> It is a symbol of the growing weight of Chinese companies in Latin America, for example, that Jaime Thorne, who was name Minister of Defense of Peru in September 2010, held a seat on the board of China’s oldest and previously largest mining operation in that country, Shougang Hierro Peru. “Jaime Thorne León, Nuevo Ministro de Defensa de Perú.” *InfoDefensa*. <http://www.infodefensa.com/lamerica/noticias/noticias.asp?cod=2536&n>. September 16, 2010.

Although it is not possible to predict how China's struggle to defend its interests in the region will play out, it is reasonable to infer that its deepening engagement with the region will undercut its ability to remain aloof from the politics and, more importantly, outcomes, in the region. In the coming years, the six struggles outlined in this paper are likely to play a key role in the PRC's agenda with individual Latin American countries, and in its strategic dialogue with the United States.

As Chinese economic influence and bargaining position expand, it will be surprised to discover that Latin America resents its power, and will occasionally act against its interests in the region, regardless of longstanding Chinese rhetoric about mutually beneficial South-South relations and non-intervention in the internal affairs of other states.

It is likely that Chinese government and business leaders are aware of the risks and imperatives arising from their activities in Latin America. However, it is not clear whether they have consciously embraced, at a political level, the struggles that will likely be required to defend those interests, or the impact that these struggles may have on China's relationship with the United States, and other aspects of its strategic position globally.



# Peacebuilding Operations and MINUSTAH: Chile's Challenge of National Strategic Planning and Civilian Management in Haiti

Ricardo Benavente C.

## ABSTRACT

The types of violent conflicts occurring more frequently today encompass solutions from different areas, making participation in peacebuilding from a broad range of backgrounds and specializations essential to its success. In order to reinforce the internal structure of fragile or destroyed states, it is necessary to achieve a stronger integration and coordination not only among the States but also among the international organizations. Peacekeeping must become Peacebuilding to accomplish this end. Integral security has long been a basic concept for all the participating countries. International experience demonstrates that States who cooperate in a specific country for humanitarian reasons and under UN mandate should afterwards complement the peace operations carried out by military forces with actions designed to settle that country's basic needs. As a concept, peace operations is broader, representing much more than sending troops. Along with the mission of enforcing peace and security, it also has a wider and more integral multidisciplinary character, throwing down a gauntlet to both civilian and military people to act jointly and in coordination in various multiple and complex tasks. This is necessary so that the new operations achieve their final goal of securing peace and socio economic development. In this article the case of Chile's evolution is presented inside the peace operations under the UN mandate. The future participation of civilians as a whole, altogether with military and police, is presented as another topic of the Foreign Policy under the framework of the Chilean International Cooperation Agenda for Haiti. Also, the Parliament's involvement in the generation of national strategic planning capabilities for peacebuilding is highlighted.

## Introduction

"The United Nations once dealt only with governments. By now we know that peace and prosperity cannot be achieved without partnerships involving governments, international organizations, the business community, and civil society. In today's world we depend on each other!"

Much has been said about the current nature and characteristics of modern peace operations. There is a consensus that given the threats and contemporary conflicts, peace operations are a military-political tool of a complex and multidisciplinary character. The types of violent conflicts occurring more frequently today encompass solutions of different spheres, such as those involving political, economic, humanitarian and security issues, and as a result, it is crucial for the success of these efforts that participants come from various backgrounds, and specializations.

In this context, it is apparent that peace operations require the United Nations to act more vigorously, primarily due to the complexity of the current international system. Therefore, the challenge in countries such as Haiti for the United Nations, as well as for the international community, is to achieve stronger integration and coordination not only among the States but also among the relevant international organizations in order to reinforce the internal structure of fragile or destroyed states.

---

<sup>1</sup>Annan, K. (2006). *Final Report*, Ex Secretary General of the United Nations

Considering this, we will now go from discussing stability and invulnerability—referring exclusively to the Nation-State—to emphasizing the freedom, rights and security of mankind, communities and the world, forcing scholars to think about, and weigh the possibility of, balancing national interests with international obligations.

However, the security issue is only part of the problem. From the very beginning of peace operations, it was understood that the security achieved after an intervention tended to disappear if measures were not applied to create an acceptable and enduring environment, one that in turn generated stability and security in the conflict zones. *Peacekeeping* must become *Peacebuilding* to accomplish this end. Thus, integral security has long been a basic concept for all the participating countries<sup>2</sup>. In fact, international experience demonstrates that States which cooperate in a specific country for humanitarian reasons and under UN mandate should afterwards complement the peace operations of military forces with actions tending to settle the basic needs of the country's population. To do this, expert personnel from state agencies and non-governmental agencies are dispatched to accomplish these functions. Here, civil society, private sector and the business community can all play a fundamental role.

Peace operations as a wider concept represent much more than sending troops. Along with the mission of enforcing peace and security, they also have a wider and more integral multidisciplinary character, demanding challenges both from civilian and military people to act jointly and coordinated in various multiple and complex tasks of future operations with the final goal of securing peace.

### **Context of the Chilean Participation**

One of the key principles that support Chile's participation in the United Nations is the solidarity with which it is guided through concrete and coordinated actions taken at a global level. Chilean Foreign Policy for security stems from a national interest orientation that looks for a great effect of a national power able to grant effective multilateral action. Chile understands that its integral development depends on the stability and security of its immediate geographical environment, as well as of the whole world<sup>3</sup>.

The above constitutes the fundamentals from which the principles that support Chilean action in peace operations emerge and are understood as instruments to preserve international peace and security. Therefore, as a contributing nation to international peace and stability, it has also evolved in its relation to peace operations. Its participation with increased force levels has been gradually encouraged, leading to finally the creation, in 2008, of a new policy framework conceived as a State Policy<sup>4</sup> in the Chilean Parliament, and further regulating the national participation in peace operations. In this sense, assuming a political leadership, a Peace Operations Commission composed of eight senators—both from the government and the opposition—was established. This Commission presented a final report that was passed unanimously in the Senate, and was then submitted by the Executive Power as a bill to the Legislature.

In order to reassert this position, the 2008 Chilean Peace Operation Law N°20,297 states that: *“The participation in Peace Operation grants Chile international status. Those operations make possible Chilean participation in a multilateral environment that converges with other states for the purpose of strengthening the conditions of international peace and stability that form part of our national interest. Within this framework, the capability to be an agent of that convergence depends*

---

<sup>2</sup> David, C.-P. (2006). *La Guerre et la Paix: Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*. Paris: Sciences Po.

<sup>3</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores; [www.minrel.cl](http://www.minrel.cl). *Política Exterior*. (Foreign Policy Objectives): [http://www.minrel.gov.cl/prontus\\_minrel/site/artic/20080802/pags/20080802193244.php](http://www.minrel.gov.cl/prontus_minrel/site/artic/20080802/pags/20080802193244.php)

<sup>4</sup> Editorial Jurídica de Chile. (1993). *Constitución Política de la República de Chile 1980*. (1980 Political Constitution of Chile). Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

*partly on the existence of a state institutional structure able to turn diplomatic ability into influence, and also on the predisposition of the State to support this influence with forces integrated to an international deployment, plus the financial investment which contributes to its sustainability(...).”<sup>5</sup>*

Since the solution to the Indian-Pakistani conflict in 1949, Chile has participated in UN peace operations in ways and modalities as required. Analysts have identified three phases in the evolution of our participation:

1. First Phase: As blue helmets in peacekeeping operations until 1990.
2. Second Phase: As, from 1990, the use of forces separately contributed by the Armed Forces. This was the case in Iraq (1991) with Air Force personnel; in Cambodia (1992) with Navy personnel; and in East Timor (1999) with Army personnel.
3. Third Phase: Where we are today, acting together in joint and combined operations.

Today’s participation (third phase) is more complex and has also been addressed via cooperative means. Examples of this are the operations in Cyprus, Bosnia and Haiti. Evidently the current nature of these operations has required Chile to develop a cross-sectorial management capacity, forcing the development of a nationally integrated, multidisciplinary and highly-technical system which is still in progress<sup>6</sup>.

Additionally, a very important initiative in bilateral cooperation for peace was created by Argentina and Chile in 2005 for a Joint Combined Peacekeeping Force—“Southern Cross”—which will be ready in 2011 to be deployed for peace operations as a regional response to UN demands<sup>7</sup>.

Thus, within this national strategy, National Power is linked to the collective effort of other States, with the goal of achieving greater regional and world stability. This challenge requires a willingness—in addition to well-prepared civilian, military and police means—in order to be accomplished<sup>8</sup>.

The participation in the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) is a clear sign of how Chile, together with other nations such as Brazil, France, and Nepal, can commit themselves with the UN to assist one of the poorest nations in the world, thus contributing to an improved reconstruction and stabilization process of its democratic institutions and providing security to achieve a peaceful environment. At the same time, Chilean efforts reinforce and validate multilateral responses to current and future crisis situations that threaten international peace and security.

The Chilean Government—operating under then-President Lagos—as Head of a Non-Standing Member State of the Security Council made a decision to join UN efforts—together with Canada, the United States and France—to create the Multinational Interim Force in Haiti (MIFH). Within 72 hours after the President made this decision, 331 troops of the Chilean Army’s Special Forces were assigned to the Caribbean nation, adding to the 2,051 troops from the United States, 919 from France and 525 from Canada already on-site, and creating a total force of 3,824 international personnel.

---

<sup>5</sup> Congreso Nacional de Chile. (13 de Diciembre de 2008). Biblioteca del Congreso Nacional. (Chilean National Congress Library). LEY NÚM. 20.297 sobre Operaciones de Paz. (Peace Operations Law 20.297 from 2008 created as State Pollicy) [http://www.leychile.cl/Consulta/Exportar?radioExportar=Normas&exportar\\_formato=pdf&nombrearchivo=LEY-20297\\_13-DIC-2008&exportar\\_con\\_notas\\_ben=True&exportar\\_con\\_notas\\_originales=True&exportar\\_con\\_notas\\_al\\_pie=True&hddResultadoExportar=283311.2008-12-13-0.0](http://www.leychile.cl/Consulta/Exportar?radioExportar=Normas&exportar_formato=pdf&nombrearchivo=LEY-20297_13-DIC-2008&exportar_con_notas_ben=True&exportar_con_notas_originales=True&exportar_con_notas_al_pie=True&hddResultadoExportar=283311.2008-12-13-0.0)

<sup>6</sup> John T. Fishel, A. S. (2008). *Capacity Building for Peacekeeping*. Washington D.C.: Center for Hemispheric Defense Studies; National Defense University

<sup>7</sup> CECOPAC. Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile. (Chilean Joint Training Center for Peace Operations). Fuerza de Paz Conjunta Combinada “Cruz del Sur”: [http://www.cecopac.cl/chile\\_en\\_opaz/cruz\\_del\\_sur.htm](http://www.cecopac.cl/chile_en_opaz/cruz_del_sur.htm)

<sup>8</sup> Ministerio de Defensa Nacional. (2010). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. (Chilean White Paper, 2010) Santiago. <http://www.defensa.cl/contenidos/libro-de-la-defensa-nacional-de-chile-2010>

The contribution of Chilean troops in forming a UN force of peace enforcement in Haiti was a historic event for its people, not only because of the amount of military personnel deployed and its short time of response to a distance of 6.000 kms. from the national territory, but also for its political projection. It was certainly the most important combined effort in the regional in favor of peace operations carried out jointly by both military and civil forces.

The UN mandate for 2004 MIFH established that Chile should react within a short period to deploy its troops, a situation that although it demanded great effort, served to test the rapid deployment capabilities of its Standby Forces, its joint planning capability, and most importantly, the training quality given by the Chilean Joint Training Center for Peace Operations (CECOPAC)<sup>9</sup>.

In relation to the international cooperation, the Chilean agenda for Haiti is based in three main pillars<sup>10</sup>:

1. Primary education focused on creating educational experimental centers for early childhood.
2. Food safety and agriculture promotion directed to local and rural development and including agro-ecological training.
3. Formation of human resources in Chile mainly directed to the Haitian police and the granting of scholarships in higher education.

After five years of MINUSTAH's work, the achievements of the peace process in Haiti have been promising. However, in order to continue this progress, the assessment has shown that more efforts are needed in the socio-economic sphere to reconcile them with the peace dividend achieved so far.

Chile's challenge will continue to be the search for new mechanisms that consolidate these efforts in order to be able to generate contributions that offer real solutions to the current problems Haiti and the international community face in the field after the January, 2010, earthquake.

Nowadays, the reality that MINUSTAH confronts is that military forces—apart from developing their specific tasks of peacekeeping, security and cooperation with NGOs—have also contributed to other types of activities belonging more to the civilian domain, such as humanitarian operations, relief support and reconstruction. These tasks, being beyond the military's specific mission, show the need to give a more integral sense to MINUSTAH.

For example, until now Chilean participation in peace operations has been focused on force deployment in support of security tasks in accordance with the classic use of peace forces. This has resulted in broad experience in coping with complex conflict scenarios, new joint capabilities, and interoperability. However, as previously mentioned, Chile's forces are becoming increasingly involved in civilian tasks.

Whatever the perspective, it is evident that an effective action in this regard requires the active participation of the contributing countries that goes beyond the military and social spheres, and focuses on the activities of civilian sectors into achieve the reconstruction and development of the affected nation. For example, from an economic perspective, the UN international system as a whole could become a market demanding goods and services for peace operations of about eight billion dollars annually.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> CECOPAC. Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile. (Chilean Joint Training Center for Peace Operations) [www.cecopac.cl](http://www.cecopac.cl). Created 2001 for civilians, military and police.

<sup>10</sup> Agencia de Cooperación Internacional de Chile. (Chilean International Cooperation Agency) AGCI. Cooperación Internacional otorgada por Chile Período 2006-2009: <http://www.agci.cl/cooperacion-internacional/apuntes-destacados/estadisticas/cooperacion-otorgada/>

<sup>11</sup> United Nations. (2009). Public Information Department, Rev.98 (1634).

It is possible to deduce from the above that this international system has an important market value that needs to be evaluated and, at the same time, must follow its evolution in calculating the opportunities it represents to any nation. In this way, it is possible to go from a vision associated only with high-cost military participation to that of a wider, more technical civilian cooperation, processes of parallel development to security which are necessary and are dependent on each other.

Going back to the Chilean case and considering the discussion and implementation of the new 2008 Law of Peace Operations, conceived as State Policy, new doors have now opened for our nation to develop short-term strategies of participation for other civilian capabilities, with increasing female incorporation in all areas. This represents a big challenge for the authorities in charge of putting this into effect, taking into account the maturity and experience achieved with Chile's participation until now. Additionally, this marks a new phase—called “*transit of capabilities*”—which encompasses a more unified emphasis on reconstruction and statebuilding.

Accordingly, diplomacy and the international cooperation for security in conjunction with defense should consider the adoption of a wider strategy that allows the Chilean State to adopt a more comprehensive model of participation in peace operations. These would focus on certain areas belonging to a system of peacebuilding; for example, in the areas where the State has achieved great strength and expertise in its application of public policies.

The assessment and preparation for a greater and more effective involvement of the civilian establishment has become an ever-increasing requisite for societies in today's world. In doing so, the Chilean National College for Political and Strategic Studies (ANEPE)<sup>12</sup> and the Chilean National Parliament Library<sup>13</sup>—and advisory entity of the Parliament's Committees—decided in 2009 to work together to set the following as objectives:

- Updating Chilean knowledge in relation to international security and peacebuilding.
- Making people aware of the need for change in its international cooperation
- Introducing a debate in society to establish the grounds for this transformation in Chile's national capabilities for peacebuilding operations
- Visualizing from an academic point of view the true possibility of designing and developing a civilian network of international assistance with experts serving as co-agents in the effort to support peace in countries where Chile already has military personnel committed

These analyses and evaluations related to the Haitian problems and the challenge of reconstruction for Chile and other nations of the region were developed from August through November 2010 in the Chilean Parliament, in three Strategic Analysis Workshops. As a result, its members decided to design a more effective model of civilian participation for the Chilean State in peacebuilding operations. This could allow Chile to transit to “phase 4,” deemed necessary to begin with a gradual withdrawal of troops from Haiti. Undoubtedly, the transit to this new phase requires the education and progressive involvement of many actors of Chilean civil society beginning with members of Parliament, government officials, political leaders, the business community, and those in the academic world, among others.

Through the Strategic Analysis Workshops, we attempted to respond to the following questions:

1. What is the more adequate model to be implemented by Chile to empower the strategic planning capability and participation in peacebuilding of the government, civil society and the business community?
2. Who should coordinate these governmental and non-governmental civilian capabilities

---

<sup>12</sup> Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. (Chilean National College for Political and Strategic Studies) ANEPE. [www.anepe.cl](http://www.anepe.cl)

<sup>13</sup> Congreso Nacional. Biblioteca del Congreso Nacional (Chilean National Congress Library). [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl).

- within and outside the nation?
3. How will these civilian actors relate to each other in the field, with the other national participants—military and police—as well as with other international organizations?
  4. What would be the regulatory framework for this civilian participation?
  5. What kind of previous training should be considered to deploy these future Chilean civilian actors for peace operations?
  6. What are the financial resources available for reconstruction assistance projects that support nations in conflict, such as Haiti?
  7. What will be the recruitment system of these non-governmental civilian volunteers?
  8. What role might be played by civilians coming from the Armed Forces Reservists and retired Police personnel?

Certainly it will be a great challenge to answer these questions, and moving forward, those who participated in the strategic analysis workshops plan to work on this in the upcoming year, as well as to present a final publication with the results.

The creation of the three Strategic Analysis Workshops for designing a Chilean model for peacebuilding served as an effective instrument for updating state of the art Security and National Defense initiatives, as well as allowing improvements of inter-sectorial coordination to address these relevant strategic matters. Furthermore, civil society was encouraged to participate in thinking and debating on Defense Policies for National Development, focusing on legislative discussions.

These examples will be equally useful to disseminate knowledge of Defense and Security to an audience not directly linked to these areas.

### *Final Comments*

One of the responses that are part of the more immediate challenges Haiti faces may come from the UN's own multilateral architecture, the Peacebuilding Commission, which was created on 20 December, 2005, by the UN General Assembly and the Security Council. This Peacebuilding Fund is also a fundamental pillar for the Commission which ultimately seeks finance through global-fund support activities in post-conflict nations<sup>14</sup>.

The new PDNA<sup>15</sup> 2010 Plan recently designed plays a key role, together with real engagement from the government, the Haitian Diaspora, civil society and international aid organizations. However, its successful result will depend on how each actor relates to one another.

This new stage of MINUSTAH requires from the international community an assumption of new responsibilities and new challenges framed within an effort that goes strictly beyond the security sphere. Also, to make effective the coordinated work of civilian and military forces in peace operations, a great deal of political will is required within the nations themselves. That is, not the Foreign Ministry, the Ministry of Defense, the Armed Forces and Police, but all areas must participate in the analysis stage and, later, the materialization of the operation along with contributing and cooperating in such tasks which involve specific civilian characters of humanitarian order. This, in turn, ultimately aims to recover the institutional structure and the socio-economic development of the affected nation.

The creation of a legal framework that allows the generating of more capabilities for civil assistance in the nations of the region, along with the coordinated optimization among its

---

<sup>14</sup> ANEPE y Congreso Nacional. (2009). (Workshops Papers Chilean Congress, 2009) Mesas de Análisis. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional.  
<sup>15</sup> PDNA. (31 de Marzo de 2010). Haiti Post Disaster Needs Assessment (PDNA). [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:oK-1xwVBu58J:onerresponse.info/Disasters/Haiti/Early%2520Recovery/publicdocuments/Haiti%25202010%2520PDNA%2520Update%2520\(3%2520March%25202010\).doc+UN+Donors+Conference+March+31+Report+NY+2010.+PDNA&cd=1](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:oK-1xwVBu58J:onerresponse.info/Disasters/Haiti/Early%2520Recovery/publicdocuments/Haiti%25202010%2520PDNA%2520Update%2520(3%2520March%25202010).doc+UN+Donors+Conference+March+31+Report+NY+2010.+PDNA&cd=1)

International Cooperation Agencies facing the demands of new scenarios (such as Haiti), should each be thoroughly addressed. This legal framework must go hand in hand with a coherent strategy to meet the needs of a peace mission and its consolidation. Likewise, it is necessary to study an eventual regional framework that would support the creation of a Latin American Civil Corps<sup>16</sup>.

A more active role of the Organization of American States (OAS), together with prevention strategies and more efficient resolution of conflicts, may also provide a suitable forum to focus the effort of the regional nations considering the assumed responsibilities and tasks in Haiti by the hemispheric organization. Such activities would represent an adequate framework for the eventual hand-over of functions from MINUSTAH to the OAS as objectives established by the Security Council's mandate are accomplished and as the increasing delegation of responsibilities for peacebuilding tasks are handed over to the Haitian people<sup>17</sup>.

In this case, civil reconstruction is the key factor for MINUSTAH's success in both the short and long term. The security situation is now a primary concern and we face potential situations of conflict in a race for civil reconstruction of the country. If we are not able to show the population our ability to initiate a social and economic development, a promising perspective will not exist in which to complete the mission. No doubt, this requires common sense, local leadership and also a long-term strategy. The role that the House of Government (La Moneda) decided to assume in Haiti has produced for Chile positive results internationally. In July 2004 the U.S. Secretary General designated a Chilean diplomat, Juan Gabriel Valdes, as representative of that international organization in Haiti. More recently, another Chilean politician, José Miguel Insulza, was designated as Secretary General of OAS. On equal terms, the region has increased its capacity to build mutual trust measures and share a common vision regarding better and more agile responses for international security, development and humanitarian matters, in a bilateral and multilateral framework.

Consequently, every national and regional effort in this matter should be coherent to the initial engagement with MINUSTAH, a situation that compels all of us to create national architecture with new capabilities for strategic peacebuilding planning<sup>18</sup>, mechanisms, organizations, and legal regulations (fundamental here is Parliament's involvement) with that objective in mind, along with consistent, efficient and coordinated regional and international support for Haiti.

In the case of MINUSTAH, this is undoubtedly the greatest challenge, as the reinforcement of military participation with peace-building programs and projects of high impact from both the public administration and the private sector of the participating countries, ultimately has the potential to constitute desirable, sustainable development for Haiti.

“With a strong Haitian leadership and a coordinated, consistent and efficient regional and international support, we will be able to transform a few days of news impact into a decade of success”<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> ANEPE y Congreso Nacional. (2009). (Workshops Papers Chilean Congress, 2009) Mesas de Análisis. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional.

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> The Stanley Foundation. (2009). *Peacebuilding Following Conflict*. New Paltz, New York: The Stanley Foundation.

<sup>19</sup> Zoellik, R. (2 de Febrero de 2010). *El País*. “El progreso en Haití es posible”: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/progreso/Haiti/posible/elpepuint/20100202elpepuint\\_13/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/progreso/Haiti/posible/elpepuint/20100202elpepuint_13/Tes)





# Bibliography

Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. (Chilean National College for Political and Strategic Studies) *ANEPE*. Web site @ [www.anepe.cl](http://www.anepe.cl).

Agencia de Cooperación Internacional de Chile. (Chilean International Cooperation Agency) *AGCI*. Cooperación Internacional otorgada por Chile Período 2006-2009: <http://www.agci.cl/cooperacion-internacional/apuntes-destacados/estadisticas/cooperacion-otorgada/>

ANEPE y Congreso Nacional. (2009). (Workshops Papers Chilean Congress 2009) Mesas de Análisis: Sepúlveda, Juan Pedro (2009). “*Evolución y perspectivas de la Minustah: un aporte regional hacia el fortalecimiento de respuestas multilaterales ante crisis que amenazan la paz y seguridad internacionales*”. Valparaíso, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional.

Annan, K. (2006). *Final Report, Ex Secretary General of the United Nations*.

Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile. (CECOPAC. /Chilean Joint Training Center for Peace Operations). *Fuerza de Paz Conjunta Combinada “Cruz del Sur”*: [http://www.cecopac.cl/chile\\_en\\_opaz/cruz\\_del\\_sur.htm](http://www.cecopac.cl/chile_en_opaz/cruz_del_sur.htm)

Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile. (CECOPAC /Chilean Joint Training Center for Peace Operations) Web site @ [www.cecopac.cl](http://www.cecopac.cl)

Congreso Nacional. Biblioteca del Congreso Nacional (Chilean National Congress Library). Web site @ [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)

Congreso Nacional de Chile. (13 de Diciembre de 2008). Biblioteca del Congreso Nacional. Obtenido de LEY NÚM. 20.297 sobre Operaciones de Paz: (*Peace Operations Law 20.297*) @ [http://www.leychile.cl/Consulta/Exportar?radioExportar=Normas&exportar\\_formato=pdf&nombearchivo=LEY-20297\\_13-DIC-2008&exportar\\_con\\_notas\\_bcn=True&exportar\\_con\\_notas\\_originales=True&exportar\\_con\\_notas\\_al\\_pie=True&hddResultadoExportar=283311.2008-12-13.0.0](http://www.leychile.cl/Consulta/Exportar?radioExportar=Normas&exportar_formato=pdf&nombearchivo=LEY-20297_13-DIC-2008&exportar_con_notas_bcn=True&exportar_con_notas_originales=True&exportar_con_notas_al_pie=True&hddResultadoExportar=283311.2008-12-13.0.0)

David, C.-P. (2006). *La Guerre et la Paix: Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*. Paris: Sciences Po.

Editorial Jurídica de Chile. (1993). *Constitución Política de la República de Chile 1980*. (1980 Political Constitution of Chile). Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile.

John T. Fishel, et. al. (2008). *Capacity Building for Peacekeeping*. Washington D.C.: Center for Hemispheric Defense Studies; National Defense University.

Ministerio de Defensa Nacional. (2010). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. (Chilean White Paper, 2010) Santiago, Chile.

Ministerio de Relaciones Exteriores. [www.minrel.cl](http://www.minrel.cl). Política Exterior. (Foreign Policy Objectives): [http://www.minrel.gov.cl/prontus\\_minrel/site/artic/20080802/pags/20080802193244.php](http://www.minrel.gov.cl/prontus_minrel/site/artic/20080802/pags/20080802193244.php)

PDNA. (31 de Marzo de 2010). *Haití Post Disaster Needs Assessment (PDNA)* @[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:oK-1xwVBu58J:onerresponse.info/Disasters/Haiti/Early%2520Recovery/publicdocuments/Haiti%25202010%2520PDNA%2520Update%2520\(3%2520March%25202010\).doc+UN+Donors+Conference+March+31+Report+NY+2010.+PDNA&cd=1](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:oK-1xwVBu58J:onerresponse.info/Disasters/Haiti/Early%2520Recovery/publicdocuments/Haiti%25202010%2520PDNA%2520Update%2520(3%2520March%25202010).doc+UN+Donors+Conference+March+31+Report+NY+2010.+PDNA&cd=1)

The Stanley Foundation. (2009). *Peacebuilding Following Conflict*. New Paltz, New York: The Stanley Foundation.

United Nations. (2009). Public Information Department , Rev.98 (1634).

Zoellik, R. (2 de Febrero de 2010). El País. Obtenido de “El progreso en Haití es posible”: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/progreso/Haiti/posible/elpeuint/20100202elpeuint\\_13/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/progreso/Haiti/posible/elpeuint/20100202elpeuint_13/Tes)



# Parsing Ollie: How Conservatives and the Military Viewed Honor, Loyalty and Duty Through the Prism of Lt. Col. Oliver North's Role in Iran-Contra

Martin Edwin Andersen

## ABSTRACT

More than two decades after Oliver North's role in the Iran-Contra affair exploded into public view as part of one of the most important political scandals in the United States in the latter half of the twentieth century, the imbroglia continues to offer critical insights into contemporary debates about foreign policy mechanisms and the role of the military. North's responsibility as an individual, combined with certain institutional enablers that flourished within the Reagan Administration's conduct of foreign policy, resulted in an inexorable bifurcation between the traditional ethos of the U.S. armed forces and the foreign policy aims and practices of a conservative administration, despite their sometimes conflation in the popular mind. This paper will explore the tensions between institutional versus political conservatism, as well as those institutional practices, that facilitated North's shift away from the instincts and training of the military sphere to that of a lone-wolf activism.

*"I want to make it clear beyond any question that absolute integrity of an officer's word, deed, and signature is a matter that permits no compromise."*

-- Gen. William C. Westmoreland<sup>1</sup>

*"The greatest dangers to liberty lurk in insidious encroachment by men of zeal, well-meaning but without understanding."*

-- Justice Louis Brandeis

*"He presumed to save his country without the consent of the emperor."*

-- Edward Gibbon, *The Decline and Fall of the Roman Empire*, Chapter XLV

The boyish, ramrod straight Marine Corps officer emerged in July 1987 in full dress uniform to face a joint Congressional committee investigating the Iran-Contra scandal, in a Senate Caucus Room where prior inquiries into the sinking of the Titanic, Teapot Dome, Joseph McCarthy's libels against the Army, and Watergate had been held. As he later recalled it, he had first entered the Senate chamber thinking, "Who *are* these people and what am I doing here?"<sup>2</sup> A lieutenant colonel who had operated out of the basement of the Old Executive Office building as "a sort of underground Secretary of State"<sup>3</sup> and who was about to become a media sensation-cum-American icon, Oliver L. North was stepping out front and center in the middle of a constitutional crisis that was arguably largely of his own making. With a stern and, at first, "insolent" (the word is his)<sup>4</sup> demeanor, for the next several days North parried the queries of solons and committee lawyers, ducking into the Fifth Amendment when counseled by his lawyers to do so. He was, he told his accusers and the rest of the country riveted by televised coverage of the event, a soldier who would take a spear for God, country and President Ronald Reagan.

Today, more than two decades after North's appearance before Congress, the role he played in

---

<sup>1</sup> Richard Halloran, "Washington Talk: The Armed Services; Officers and Gentlemen and Situational Lying," *The New York Times*, August 6, 1987, p. A24.

<sup>2</sup> Oliver North, *Under Fire: An American Story*, New York: HarpersCollins, p. 351.

<sup>3</sup> The description of North in Philip Weiss, "Oliver North's Next War," *The New York Times*, July 4, 1993, p. A. 12

<sup>4</sup> North, op. cit, p. 362.

the Iran-Contra affair, one of the most important political scandals in the United States in the latter half of the twentieth century, offers critical insights into contemporary debates about foreign policy mechanisms and the role of the military.<sup>5</sup> North's responsibility as an individual, combined with certain institutional enablers that flourished within the Reagan Administration's conduct of foreign policy, resulted in an inexorable bifurcation between the traditional ethos of the U.S. armed forces—including such values as leadership, discipline and integrity that remain the bedrock training for the Marine Corps—and the foreign policy aims and practices of a conservative administration, despite their sometimes conflation in the popular mind. How North interpreted and applied the Corps' official motto, *Semper Fidelis*, ("Always Faithful" in Latin) while working at the NSC reflected the conflicting demands for loyalty and ethical behavior placed on the National Security Council (NSC) military aide and, in doing so, shed light on the profound differences in philosophy and interests among conservatives and within the armed forces as they picked their way through the origins of, the responsibilities for, and, later, the significance of Iran-Contra.

In parsing the story of Oliver North, a complex and often ambiguous portrait emerges of a conservative, anti-communist administration, torn between orthodox and political conservatism, and between loyalty to its goals of promoting democracy abroad and to a band of covert operators who skirted the rule of law at home while proclaiming their fealty to those same goals. The story of Iran-Contra and the role played by North is a reminder of the truths plumbed by historian Richard Gid Powers on the nature of American anti-communism, "a complex, pluralistic movement" made up of "Americans of very different beliefs and goals who disagreed among themselves almost as much as they disagreed with communism." In the case of Reagan's conservative foreign policy, an anti-communism held aloft by high ideals lived side-by-side with extremists unencumbered by scruple, who—like those of other times, such as FBI director J. Edgar Hoover and Senator Joseph McCarthy—while "far from being representative of the American anti-communist movement, were for the most part digressions and distractions," nevertheless often gave anticommunists the same *mal odor* that equating the history of medical malpractice to that of medicine would give to the latter.<sup>6</sup>

To facilitate understanding of two variants of a single political philosophy, in this study political conservatism is equated with what historian Jerry Z. Muller has called "ideological conservatism," that is, that which "arises from the anxiety that valuable institutions are endangered by contemporary developments or by proposed reforms."<sup>7</sup> Muller's definition of ideological conservatism is particularly appropriate in the context of the Reagan Administration's willingness to up the ante in the Cold War against the Soviet empire; its particular brand of anti-communism synonymous not with the "managing" of the status quo of his predecessors, but rather "winning" the twilight struggle against the Soviets.<sup>8</sup>

Although sharing Reagan's tough anti-communism, the military's institutional conservatism, especially during the 1980s, was more akin to what Muller calls "orthodoxy," whose defense of institutions "depends on belief in their correspondence to some ultimate truth. ... The positive value ascribed to institutions by conservatism contributes to its natural affinity for the *status quo*, in contrast to liberalism's innate hostility towards authority and establishments." In this way, the military can be

---

<sup>5</sup> "He should certainly have been impeached and removed from office over the Iran-Contra racket, in which he was exposed as the president of a secret and illegal government, financed with an anti-constitutional hostage-trading and arms-dealing budget, as well as of the ostensibly legitimate one" critic Christopher Hitchens complained during Reagan's centennial. Hitchens, "Reagan was a simple-minded genius" *National Post*, February 8, 2011.

<sup>6</sup> Powers, *Not Without Honor; The History of American Anticommunism*, New York: The Free Press, pp. 426-427, 503.

<sup>7</sup> Muller (ed.), *Conservatism, An Anthology of Social and Political Thought from David Hume to the Present*, Princeton: Princeton University Press, 1997, p. 3. The basic thrust of Muller's argument obtains even though, writing in at the end of the Reagan Administration, former domestic policy chief Martin Anderson heralded the conservative intellectual and political "revolution" as "in many ways ... profoundly nonconservative ... its true character—radical and revolutionary—for it was aimed at sweeping out the status quo ... because its aim was fundamental change in the existing political, economic and social order." Anderson, *Revolution. The Reagan Legacy*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1988, pp. 6-7.

<sup>8</sup> On this point see, for example, Ronald Reagan Oral History Project, "Interview with Richard V. Allen," Miller Center of Public Affairs, p. 26. Geostrategist Allen, Reagan's first national security advisor, related his sense of thrill when Reagan confided in him that he wanted to "win" the Cold War; he said he felt as if he had been hit with "a ton of bricks. I couldn't believe it. The hair went up on the back of my neck."

seen as a bulwark of “unbending values.”<sup>9</sup> Or, as an institution that shares the assumption, as Russell Kirk posed it, that “there exists a transcendent moral order, to which we ought to try to conform the ways of society.”<sup>10</sup> During the period under study, however, there were also indications that the military’s orthodox conservatism was itself in the process of morphing into a more ideological brand. As one defense commentator noted, the military appeared to be “both *more* conservative than their predecessors, and more politically active. The evidence is skimpy, and the definitions of ‘conservative’ are unstated but almost certainly shifting. ... The military increasingly appears to lean toward partisan conservatism.”<sup>11</sup>

The centrality of the role played in Iran-Contra by North, who had limited foreign affairs or intelligence experience, is without question, as was his meteoric ascent within the national security bureaucracy. (As one of three military officers seconded to the White House, in 1981 North was still making and holding charts used by Reagan’s first national security advisor, Richard Allen, in briefings.)<sup>12</sup> Writing six years after the scandal broke, one military observer noted that if only the decorated combat officer had remained a Marine Corps leader—staying at the margins of high politics—the Marines would have retained “a highly competent senior officer” and the country likely spared the trauma of Iran-Contra. “For make no mistake, without Oliver North the Iran initiative would certainly have developed differently and the profits from the arms sales to Iran most probably would not have been diverted to support the Contra resistance in Nicaragua.”<sup>13</sup>

While the unorthodox, off-the-books actions taken by North and his superiors have been judged by often partisan and leftwing critics to be illegal and setting a dangerous precedent, others might contend that they were only an extreme byproduct of the shifting sands of responsibility for national security and defense between the Executive and Legislative branches, where bureaucratic maneuvering outside public scrutiny allowed for both questionable innovation and unbridled personal protagonism. Such an examination is particularly useful given the preference of another conservative Administration—that of President George W. Bush—for an operational NSC to deal with an even larger issue, the conduct of the war in Iraq, despite the cautions available from the example of the Reagan presidency.<sup>14</sup> It is within that context that this paper will explore the tensions between institutional versus political conservatism—as well as those institutional practices—that facilitated North’s shift away from the instincts and training of the military sphere to a lone wolf conservative activism, at the same time becoming, in the words of one observer, “the most powerful lieutenant colonel in the world.”<sup>15</sup>

NORTH SERVED AS DEPUTY DIRECTOR of political-military affairs at the NSC under two National Security Advisors, Robert “Bud” McFarlane and Adm. John Poindexter. During that time, they and several other members of the Administration of Ronald Reagan helped sell arms to avowed enemy Iran; implausibly reaching out to Iranian “moderates,” and using the proceeds to fund, against Congressional prohibitions for doing so (the Boland Amendment)<sup>16</sup>, the Contra rebels in the Nicaraguan civil war. It was North who promoted a secret mission to Tehran for the purpose of directly negotiating with the Iranians, and it was the Marine who directly disobeyed an order from National Security Advisor Adm. John Poindexter not to release any arms to the Iranians until

---

<sup>9</sup> Steven Lee Myers, “Scandal Kept in Military Perspective,” *The New York Times*, Dec. 1, 1998, A27.

<sup>10</sup> Muller, op. cit. pp. 4, 11; Russell Kirk (ed.), *The Portable Conservative Reader*, New York: Penguin, 1982, p. xv. Tellingly, the index in Muller’s anthology lists neither “military” nor “armed forces” despite ubiquitous popular reference to both as “conservative” institutions in the U.S. context.

<sup>11</sup> Ricks, *Making the Corps*. New York: Scribner, 1997, pp. 279-282.

<sup>12</sup> Ronald Reagan Oral History Project, op. cit., p. 50.

<sup>13</sup> Anthony E. Hartle, “The Ethical Odyssey of Oliver North,” *Parameters*, Summer 1993, pp. 28-33. At the time he wrote the article, Hartle was director of the philosophy program at the U.S. Military Academy at West Point.

<sup>14</sup> For example, an assessment of the role of activist National Security Advisor Condoleezza Rice, whose “ardent support for the invasion” rendered her unable to play the traditional role of ... impartial broker in the rough-and-tumble of interagency government,” is contained in Chitra Ragavan, “Who Lost Iraq?” *U.S. News and World Report*, Nov. 27, 2006.

<sup>15</sup> Hartle, op. cit.

<sup>16</sup> The Boland Amendment was enacted due to concerns of widespread human rights abuses by the Contras, who received their initial military training from “dirty warriors” sent by Argentina’s brutal defacto regime.

all American hostages were released.<sup>17</sup> The Iran and Contra endgames also proved to be largely at cross purposes. For example, North's delight in overcharging the Iranians for arms and spare parts, generating more funds for the Central Americans, ended up alienating a Tehran already sensitive to being cheated by the United States. After the partial delivery of HAWK missiles from Israel it was North himself who relayed to Poindexter his feeling that the Iranians were unlikely to liberate all of the hostages in a "single transaction" because they felt that had been "scammed."<sup>18</sup>

While North's role in the arms sales to Iran was important, it was his role in the Contra operation that made the lieutenant colonel "a big time operator," becoming "the person who kept the [anti-Sandinista] Contra resistance alive through financing, political support, and his own inventive determination."<sup>19</sup> In an article whose title, "Is the mysterious colonel a saint or a sinner?" captured the debate about North in the aftermath of the public disclosure of Iran-Contra machinations, *Newsweek* noted that North was "hardly the 'just-following-orders' political naïf he sometimes appears to be. In addition to the covert foreign policy he was running out of the White House basement, North was deeply involved in domestic policy to win financial and political support for the contras from wealthy conservatives."<sup>20</sup> Part of that effort was establishing a non-governmental covert entity known as "The Enterprise" to run the Central American war effort. In that endeavor North's helpmates included far-right activists and, according to sources not unsympathetic to larger administration goals, connivance with known criminals.<sup>21</sup>

North was also a central figure in the Reagan Administration's extensive subterfuge for keeping Congress in the dark about the U.S. role in Central America's proxy wars. For example, although Reagan assured Congress in June 1985 that his Administration was committed to "political, not military solutions in Central America" and that "we do not seek the military overthrow of the Sandinista [Nicaraguan] government," that December he reported to his boss at the NSC that, following his directions, North had assured allies in Central America that the United States "intend[ed] to pursue victory" so that these would "not be forced to seek a political accommodation with the Sandinistas."<sup>22</sup>

When the arms sales to Iran were revealed in November 1986, Reagan at first appeared on national television to deny that they had occurred. A week later, however, he again took to the airwaves to admit that weapons had been sent to Iran, but still denied that they were part of a hostage exchange.<sup>23</sup> In the meantime, North and Poindexter began hectically shredding documents to keep them from reaching the public, after the former had applied "do not log" procedures to those which ended up being destroyed.

The dealings with Iran stripped Reagan of his public stance as being "a resolute foe of international terrorism."<sup>24</sup> The secret parleys did not achieve their intended purpose of releasing U.S. hostages held in Lebanon. Rather available evidence suggests that once Washington was seen as willing to betray its own public policy on non-negotiation with hostage takers, pro-Iranian militants kidnapped

---

<sup>17</sup> Lou Cannon, President Reagan, *The Role of a Lifetime*, New York: Simon & Schuster, 1991, p. 643; Just how far North could stray from official policy underlies the fiction of "following orders" was reflected in the comments of former NSC chief McFarlane, who said that the negotiations in Tehran amounted to a "hostage bazaar. I think North knew when we went there that they hadn't agreed to release the hostages." p. 651.

<sup>18</sup> Cannon, op. cit., p. 657.

<sup>19</sup> Hartle, op. cit.

<sup>20</sup> *Newsweek*, December 22, 1986, p. 26.

<sup>21</sup> February 10, 1986 memo from Rob Owen, North's Central American point person, to North noted that a Contra supply plane "used at one time to run drugs, and part of the crew had criminal records. Nice group the Boys (CIA) chose." Other witnesses mentioning a drug connection to the joint House-Senate committee investigating Iran-Contra included Alan Fiers, head of the CIA Contra task force, and Jose Fernandez, CIA station chief in Costa Rica. According to *The Washington Post*, "Contra Aid Figure Says He Almost Quit; At Spymaster's Trial, Rodriguez tells of Disgust With Profiteering." August 5, 1992, CIA operative Felix Rodriguez "said he became upset by the price gouging of the contras and the presence in the operation of individuals he considered unsavory." According to Christopher Hitchens, key North associates included a long-time member of the John Birch Society and a retired general who once headed "essentially a Third Reich revivalist organization," the World Anti-Communist League. Hitchens, "The Reagan Doctrine and the Secret State," *MERIP Middle East Report*, No. 148, Sept.-Oct. 1987, pp. 6-8.

<sup>22</sup> Scott, "Interbranch Rivalry and the Reagan Doctrine in Nicaragua," *Political Science Quarterly*, Vol. 112, No. 2 (Summer 1997), pp. 250-251.

<sup>23</sup> "Our government has a firm policy not to capitulate to terrorist demands.... We did not—repeat, did not—trade weapons or anything else for hostages, nor will we," he said.

<sup>24</sup> Cannon, op. cit., p. 652.

additional U.S. citizens, which allowed the Iranians to extort more arms and intelligence from the Americans. News of the botched deal also created a political firestorm in the United States while embarrassing the country internationally. When the affair “exploded” in the fall of 1986, one former senior Reagan advisor noted, the administration “effectively came to a dead halt. For more than a year, time stood still for Reagan,” as he fought a scandal that “nearly felled” him.<sup>25</sup>

Public demands for a full accounting of what happened led Reagan to appoint a Special Review Board, popularly known as the Tower Commission after its chairman, Sen. John Tower (R-Texas)<sup>26</sup>, to inquire into “the circumstances surrounding the Iran-Contra matter, other case studies that might reveal strengths and weaknesses in the operation of the National Security Council system under stress, and the manner in which that system has served eight different Presidents since its inception in 1947.”

The Tower Commission Report, which was delivered to the President on February 26, 1987, criticized the actions of North; his boss, Poindexter; Secretary of Defense Caspar Weinberger, and others. In part due to the confusing testimony that was given by Reagan himself, who claimed faulty memory of key events, the presidential commission did not determine the extent of the president’s knowledge of the program.<sup>27</sup> It found, however, that Reagan should have exercised better control of the NSC staff and, instead, had only weakly supervised his subordinates and their actions.<sup>28</sup>

In March 1988, North and Poindexter were indicted on multiple charges. Of the 12 counts with which he was charged, North was found guilty of three lesser felony counts—obstructing Congress, destroying documents and accepting an illegal gratuity. He was acquitted of nine other counts—including lying to Congress—after convincing the jury that he carried out policies he believed had been approved by Reagan. North’s conviction was later overturned on appeal on the grounds that the former NSC aide’s Fifth Amendment rights may have been violated by indirect use of his Congressional testimony, for which he had been given use immunity, not because he was wrongly convicted on the facts of the case.<sup>29</sup>

“You’re here now because of your own conduct when the truth was coming out,” Judge Gerhard Gesell told North at his sentencing hearing. “Apparently you could not face disclosure and decided to protect yourself and others. You destroyed evidence, altered and removed official documents, created false papers after the events to keep Congress and others from finding out what was happening. ... I believe that you knew this was morally wrong. ... It was against all your training. Under the stress of the moment it was easier to choose the role of a martyr but that wasn’t a heroic, patriotic act nor was it in the public interest.”<sup>30</sup>

A GRADUATE OF THE U.S. NAVAL ACADEMY, North was a decorated combat veteran of Vietnam known for his gritty determination, fierce loyalty and personal charisma. Reagan biographer Lou Cannon called North “a zealot and an adventurer,” someone who was “fond of assigning himself such code names as ‘Blood and Guts’ and ‘Steelhammer.’”<sup>31</sup> One military observer noted of North:

---

<sup>25</sup> Anderson, *op. cit.*, pp. xvii-xxi.

<sup>26</sup> Its other members were former Secretary of State Edmund Muskie and former National Security Adviser Brent Scowcroft.

<sup>27</sup> Although key aides reported that Reagan had a “literal, photographic memory” (Anderson, *op. cit.* p57), Reagan’s inability to remember with precision key events may have had to do with the early onset of Alzheimer’s disease as well as political expediency.

<sup>28</sup> A Congressional report issued in November of the same year noted that: “If the president did not know what his national security advisers were doing, he should have.” It added that Reagan was ultimately responsible for his aides’ misconduct and that his Administration exhibited “secrecy, deception and disdain for the law.”

<sup>29</sup> The charges against Poindexter included conspiracy, lying to Congress, obstruction of justice, and altering and destroying documents pertinent to the investigation. In 1990, Poindexter’s conviction on several felony counts was also overturned on appeal on similar grounds.

<sup>30</sup> Gesell, *North Sentencing Hearing*, July 5, 1989, p. 36.

<sup>31</sup> Cannon, *op. cit.*, p. 656;

“As he frequently said with pride, Oliver North made things happen.”<sup>32</sup>

In his autobiography, *Under Fire, An American Story*, North says that the criminal proceedings against him boiled down to “two fundamental issues. The first was that everything I had done was known about and approved by those I had worked for. ... The other ... was that I hadn’t acted with criminal intent. In other words, I had no intention of breaking any laws. In fact, those of us involved in helping the [Nicaraguan] resistance went to great lengths to avoid violating the Boland Amendment or any other statute.”<sup>33</sup>

North’s legal defense operated on the theory that his superiors knew almost everything that he had done, and that Reagan—who “did not always know what he knew” but was aware of everything concerning the scandal—had sought to shield himself through plausible deniability.<sup>34</sup> Most observers agree that North’s “goals of freeing the hostages and helping the contras were also the president’s objectives.”<sup>35</sup>

Although Reagan was apparently never briefed about the diversion of the Iran monies to the Contras before the operation was about to implode, North’s advocacy of the idea met with approval from his NSC boss, Poindexter, and CIA director William Casey, who “at times seemed to treat North ... as a son.”<sup>36</sup> North reported that Casey greeted the proposal with enthusiasm, calling it “the ultimate irony, the ultimate covert operation.”<sup>37</sup> And contemporaries clearly remember North regaling in what he thought was the president’s direction. For example, a CIA official who served as a liaison between the Contra supply operation and the government of El Salvador recalled sitting in North’s office in 1986, as the television showed Congress debating renewing official aid to the Nicaraguan insurgents. “Those people want me, but they can’t touch me,” North said, pointing to the television, because he was in favor with “the old man.”<sup>38</sup>

In the North trial, Independent Counsel Lawrence E. Walsh noted, the Marine’s defense “centered on his claims that all of his actions were known to and approved by his superiors, that although he knew certain of his actions were wrong, they were justifiable in light of the need for covert action in a dangerous world, and that he never believed that any of his actions were unlawful.” For example, North admitted to helping the Contras while the Boland Amendment was in effect, saying that in 1984 he was instructed by CIA Director Casey and National Security Advisor McFarlane “very clearly ... that I would be the one to replace the CIA for each of these activities. ... I was told not to tell other people, not to talk about it, keep my operational role very, very secret, that it should not be something that others came to know about.”<sup>39</sup> In response to a question from the prosecutor during the Congressional Iran-Contra hearings about whether the government kept secrets from the American people, North responded: “By their very nature, covert operations, or special activities are a lie. There is great deceit-deception practiced in the conduct of covert operations. They are at essence, a lie.”<sup>40</sup>

---

<sup>32</sup> Hartle, op. cit.; North’s self-propagated image of derring-do, together with his cloak of clandestinity, lent itself, ready made, in the vernacular press to variants of accusations of a “Dr. Strangelove” kind, that North himself was a member in good standing of a pathological and lunatic fringe. Or as conservative essayist R. Emmett Tyrell, Jr. wrote, a member of one of “two distinct species of true believers at large in Washington,” the first, “about whom all learned sociologists warn, to wit: the anticommunist military goon, the straight-arrow right-winger, the propounder of old-fashioned virtues.” Tyrell, “Borne Aloft on Hot Air,” *The Washington Post*, July 21, 1987, p. A21. In fact, North did risk being stereotyped in the redoubtable fashion of U.S. academia and the American Left, which cast anti-communism in its more extreme and disreputable form, stereotyping all as McCarthyites and militarists. In *Not Without Honor*, Powers noted that during the July 1987 congressional hearings, “Those alarmed by Reagan’s anti-communist rhetoric had been appalled by the spectacle of the bemedaled ... North facing down congressmen with attacks on their patriotism ...” (p. ix)

<sup>33</sup> North, op. cit., p. 390.

<sup>34</sup> Oliver North, op. cit., p. 14.

<sup>35</sup> Cannon, op. cit., p. 656.

<sup>36</sup> Anderson, op. cit., p.398;

<sup>37</sup> *Taking the Stand: The Testimony of Lieutenant Colonel Oliver L. North*, New York: Pocket Books, 1987, p. 195.

<sup>38</sup> Fox Butterfield, “Colonel Recounts How North Ran Contra Operation,” *The New York Times*, May 28, 1987; see also North, *Under Fire*, p. 353.

<sup>39</sup> Walsh Iran/Contra Report, Chapter 2: United States v. Oliver North, pp. 10, 12.

<sup>40</sup> Quoted in Michael Lynch and David Bogen, *The Spectacle of History: Speech, Text and Memory at the Iran-Contra Hearings*, Durham, N.C.: Duke University Press, 1996, p. 115.



Similarly, concerning the charge that he had lied to Congress, Walsh noted that North characterized those actions “as part of a political dispute that had nothing to do with lawbreaking.”<sup>41</sup> In his autobiography, North claimed that there was “enormous controversy as to the meaning and scope of the various Boland Amendments ... common sense tells me that if a Congress that was known to be deeply divided on this issue nevertheless voted for Boland One<sup>42</sup> by a margin of 411 to zero, there’s no way on earth that this amendment could have been understood as forbidding all aid to the Contras.”<sup>43</sup>

Although comedians would later lampoon Reagan’s difficulty in recalling key aspects of the Iran-Contra affair by the question—“What did he know, and when did he forget it?”—North also found members of Congress striking a disingenuous pose, one that could have similarly been framed as: “What did *they* know and when did *they* forget it.” Sometimes a matter of looking the other way, on other occasions legislators appeared to “play dumb”—to look stricken upon supposedly hearing about controversial information for the first time, while in truth, they or their staffs had known about it beforehand. In the controversial case of the sowing of Nicaraguan harbors with loud but virtually non-lethal “firecracker mines,” North said, Congressional opponents roared their outrage at the “clandestine” effort, even though Senate and House intelligence committees had been briefed about the operation. “Not all the members of the intelligence committees knew all the facts,” North wrote of his own involvement in Central America, “but there weren’t many people in Washington with an interest in the Nicaraguan situation who didn’t know, at least in general, that Oliver North was up to his ears in aiding the Contras.” At the same time, North admitted that he had misled members of the House Intelligence Committee when, in November 1986, he denied a role in supporting the Contras. “I look back on that meeting today knowing that what I did was wrong. I didn’t give straight answers to the questions that I was asked.”<sup>44</sup>

THE IRAN-CONTRA AFFAIR YIELDED a unique look at conservative national security practice and responsibility. History, custom, laws, constitutional intent, and the intentions of the framers have long shaped and informed U.S. national security policies, within a framework of constitutionally mandated checks and balances, and shared powers. “Analysts who speak of foreign policy as the product of the executive branch alone ignore the shifting balance of power built into the American system by the Framers,” noted political scientist James M. Scott. “The document itself is ambiguous on the division of their powers, so the precise role and responsibility of each branch is also unclear, creating an invitation to struggle.”<sup>45</sup>

As the Cold War raged, however, there emerged in Washington a foreign policy bias for a non-elected bureaucratic elite to control decision-making, in which a marked predisposition for Executive Branch pre-eminence emerged.<sup>46</sup> At the core of this shift, and a necessary emphasis on secrecy, was what one observer called the “colossal bluff” involved in the policy of nuclear deterrence, in which, as Secretary of State John Foster Dulles admitted to Vice President Richard Nixon: “one cannot explain everything to our own people, as it also explains things to the enemy.”<sup>47</sup>

In addition, the Iran-Contra affair represented one of the first times a sustained clandestine

---

<sup>41</sup> Walsh *Iran/Contra Report*, Chapter 2, op. cit., p. 12.

<sup>42</sup> In the period 1982 and 1986, five separate Boland Amendments, named for the chair of the House intelligence committee, passed the House of Representatives.

<sup>43</sup> North, *Under Fire*, p. 238.

<sup>44</sup> North, *Under Fire*, pp. 235-236, 322, 370.

<sup>45</sup> Scott, op. cit. p. 238.

<sup>46</sup> See, for example, Harold Hongju Koh, *The National Security Constitution: Sharing Power After the Iran-Contra Affair*, New Haven: Yale University Press, 1990.

<sup>47</sup> Frank Ninkovitch, *The Wilsonian Century*, Chicago: University of Chicago Press, 1999, pp. 200, 306..

war-making operation<sup>48</sup> was conducted since Vietnam, Watergate and the congressional hearings in the mid-1970s. Those hearings exposed plots to assassinate Cuban dictator Fidel Castro and other foreign leaders, as well as the U.S. role in the overthrow of democratically elected Marxist president Salvador Allende Gossens in Chile. “With the media and the public less tolerant of such activities,” wrote one veteran American foreign correspondent, “the hearings made it more difficult for Washington to justify and wage secret wars.”<sup>49</sup> The subsequent lack of elite consensus about the boundaries for the legitimate exercise of American force overseas resulted in the actions of North et. al, being denounced, post facto, by many Republicans/conservatives, while at the same time heralded by others who chafed at Congressional restrictions in what they saw as an undue interference in a twilight struggle with Soviet communism a stone’s throw from America’s borders.

Key to understanding Iran-Contra in the context of related covert operations that were carried out simultaneously on two continents comes from the lexicon of intelligence tradecraft. As the Church Committee, otherwise known as the United States Senate Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, chaired by Senator Frank Church (D-Id.) in 1975, noted in offering an “authoritative definition” of “plausible deniability”:

‘Plausible denial’ has shaped the processes for approving and evaluating covert actions. ... ‘Plausible denial’ can also lead to the use of euphemisms and circumlocution, which are designed to allow the President and other senior officials to deny knowledge of an operation should it be disclosed. The converse may also occur; a President could communicate his desires for a sensitive operation in an indirect, circumlocutious manner. An additional possibility is that the President may, in fact, not be fully and accurately informed about a sensitive operation because he failed to receive the ‘circumlocutious’ message. The evidence ... reveals that serious problems of assessing intent and ensuring both control and accountability may result from the use of ‘plausible denial.’<sup>50</sup>

Reagan’s vivid personal interest in both the Nicaraguans he called “Freedom Fighters” and those Americans held hostage in Lebanon were beyond doubt, as was his frustration with Congressional limitations on what he could do in Central America. However, crucial evidence shredded by North and an assistant and Reagan’s own faulty memory about key events make conclusive statements about how “plausible denial” worked in the case of Iran-Contra difficult. This is particularly true concerning the problems of assessing intent and ensuring control and accountability and it is that gray area that served as the background to the role encumbered by North, both as a military man and as a conservative activist.

Ironically, the activist role of National Security Council—originally created by Congress to serve as the president’s primary forum for resolution of military and foreign policy issues—and that which military officers might play within the NSC in a conservative administration were not articles of consensus at the beginning of the Reagan Administration. Richard Allen, a foreign affairs scholar who became Reagan’s first National Security Advisor in 1981, had written a line into a Reagan speech in October 1980 that signaled the cutting back of the post from the operational, policymaking role its occupant had enjoyed since the Kissinger era: “When President, I will reduce the conflict between the National Security Advisor and the Secretary of State, and the National Security Advisor once again will become a staff person.” Concerning North, Allen told an interviewer in 2002, “If I hadn’t left, he would have been gone. I would never keep a military man more than six or eight months. Never. ... The military always has its own agenda. They’re the guys you want to fight the war, they’re terrific people, but I don’t want them anywhere near the White House for more than a

---

<sup>48</sup>A second, contemporaneous CIA-run operation, assisting Afghan rebels fight occupying Soviet troops, enjoyed widespread bipartisan Congressional support, in large part because the USSR had invaded a sovereign nation. See George Crile, *Charlie Wilson’s War: The Extraordinary Story of the Largest Covert Operation in History*, Atlantic Monthly Press, 2003. Polls showed that the Contras never enjoyed the majority support of the American people.

<sup>49</sup> Don Bohning, *The Castro Obsession*, p. 2.

<sup>50</sup>*Alleged Assassination Plots Involving Foreign Leaders. An Interim Report of the United States Senate Select Committee to Study Government Operations*, (New York: W.W. Norton, 1976), p. 9.

year at a time.”<sup>51</sup>

Upon taking office in January, 1987, Poindexter’s replacement, Frank Carlucci, “immediately abolished the political-military affairs unit that had served as North’s launching pad within the NSC staff.” Carlucci was quoted as saying: “I could never figure out what it did. . . . It made no sense to me because almost everything we do involves political and military affairs. The way it was set up simply invited trouble, and, of course, trouble came along.” By taking the NSC out of operations, and giving it back its “honest broker role,” he said, “We set out to restore the credibility of the institution, to restore it to its proper role as an interagency body.”<sup>52</sup>

The “compulsion” for secrecy and compartmentalization of information that characterized Iran-Contra also predated the affair and was not, when Ronald Wilson Reagan was inaugurated president for the first time, necessarily a preordained policy preference for the conservative administration. Reagan’s first secretary of state and former Kissinger trusted advisor, Alexander Haig, whose Achilles’ heel proved to be his own tenuous standing among Reagan’s confidants, ran his own “initiatives with little White House input or clearance” in the first months of the administration.<sup>53</sup> Haig’s State Department counselor was Robert McFarlane, who later at the head of the NSC used North as a prime conduit for back-channel intrigue, and enough protégés of Haig—forced out of office in mid-1982—were so closely identified with Iran-Contra that one NSC colleague referred to them as “Haig’s revenge.”<sup>54</sup> According to one authoritative account, “internal critics” inside the Administration charged that “long before” the Iran-Contra affair, “senior NSC staff officials often overrode or refused to consult their own experts inside the government and took action outside conventional channels.” A small clique of NSC staff, including North, was used “to accomplish covertly what they could not do through regular policy-making channels.”<sup>55</sup> Most of the NSC’s statutory members knew little, if anything, about North’s role. And North often lied to colleagues from NSC, State, etc.<sup>56</sup>

Ironically, despite the operational role assumed by the NSC, the body lacked a strong leader in either McFarlane (who later claimed he “did not have the guts” to tell Reagan his Central American policy would not work as he was afraid that Casey, Weinberger or U.N. Ambassador Jeane Kirkpatrick “would have said I was some kind of commie”) or Poindexter, who had no experience in a policymaking slot requiring political skills. As *Washington Post* reporters Charles R. Babcock and Don Oberdorfer noted: Having a strong NSC was important because Reagan refused to choose between opposing views of his Cabinet officers or to enforce his decisions if he was able to make them. Unable to establish and maintain clear lines of policy in disputed areas, McFarlane and Poindexter took some key issues underground, cutting out the rest of the government, including many officials of the NSC itself.<sup>57</sup>

The yawning institutional dysfunction permitted North’s meteoric ascent within the national security bureaucracy, where he “very soon found himself in a determinative role concerning the most sensitive affairs of state, including highly classified weapons sales, government-to-government negotiations, contingency plans for governmental disruption, and, eventually, of course, in tasks for which he seems to have been uniquely unsuited: negotiating weapons for hostages and running a secret army alongside skilled profiteers.”<sup>58</sup> McFarlane, who like North served in the Marine Corps in

---

<sup>51</sup> Ronald Reagan Oral History Project, Allen interview, op. cit., pp. 47-48, 63

<sup>52</sup> Lou Cannon, op. cit., p. 732.

<sup>53</sup> Charles Babcock, Don Oberdorfer, “The NSC Cabal: How Arrogance and Secrecy Brought on a Scandal,” *The Washington Post*, June 21, 1987.

<sup>54</sup> As deputy national security advisor McFarlane wrote a draft of Reagan’s extraordinarily closely held strategic missile defense statement using “the ultimate means of secrecy, his own typewriter.” Anderson, op. cit., p. 98.

<sup>55</sup> Babcock and Oberdorfer, op. cit.

<sup>56</sup> Cannon, op. cit., p. 621. For example, he lied to the State Department director of counterterrorism, Robert Oakley, about the provenance of HAWK missiles that were to be shipped to Iran.

<sup>57</sup> Babcock and Oberdorfer, op. cit. Haig protégés involved in Iran-Contra also included Donald Fortier, Howard R. Teicher and consultant Michael A. Ledeen.

<sup>58</sup> Larry Bensky, “Ollie North: A Soldier for ‘God’s America,’” *Los Angeles Times*, Nov. 3, 1991.

Vietnam and made him a protégé, “turned North loose in a big way, and Poindexter had neither the skill nor the sense to rein him in.”<sup>59</sup> For his part, North “understood the extent to which the White House had become hostage to the hostages,”<sup>60</sup> a point that not only underscored their rescue as a presidential priority, but also allowed him to leverage his action-oriented ideas, however implausible and un-vetted, into a principal role for himself. Nor was there any doubt about Reagan’s commitment to the Nicaraguan rebels, who he lionized as “freedom fighters” and about whose proxy battle against the Soviet-backed Marxist regime, Haig had assured the president, “This is one you can win.”<sup>61</sup>

THE U.S. MILITARY VIEW of North’s role in Iran-Contra reflected its own traditions and codes of conduct, and brought to the fore questions about both the lieutenant colonel’s personal ethics and his internalization of institutional values. North’s truthfulness and discipline became key standards upon which he was judged, as was the inversion of military discipline that occurred when North claimed to have a better, more comprehensive view of matters of state than his superiors because he was closer to them “on the ground.” The way North pushed generals around during meeting by walking in and saying that he spoke for the president became the stuff of legend; his personal foible underscored how often senior military officers could be intimidated by political power. He was, recalled an Air Force colonel who worked with him on Latin America policy from the Joint Staff at the Pentagon, “a brash, upstart lieutenant colonel who ignored military protocol and called general officers by their first name”<sup>62</sup>

The armed forces’ strict subordination to elected authority and respect for the rule of law are cornerstones of American democracy. Throughout its history, the U.S. military has been a non-partisan institution of distinctly conservative culture, maintaining and striving to improve values such as leadership, high moral standards and values, and discipline, a standard far higher than that of mere citizenship expected of all Americans. “The values necessary to defend the society are often at odds with the values of society itself,” noted General (ret.) Walter “Dutch” Kerwin, former Army vice chief of staff. “To be an effective servant of the people, the military must concentrate not on the values of our liberal society, but on the hard values of the battlefield.”<sup>63</sup> Two political scientists recently warned: “The military culture is rightly conservative, observing high standards, morals, and values, any further trend to make the military more like civilian culture would be detrimental to the institution’s very existence.”<sup>64</sup>

“Martial values” include boldness, integrity, honor, courage, commitment, responsibility, and intrepidity, as well as loyalty, work ethic, sacrifice, toughness, tradition, example and teamwork. The Uniformed Code of Military Justice, which applies to all uniformed personnel within the armed services, says that all orders of a superior officer must be obeyed by subordinates—unless the order is unlawful. The honor code of the U.S. Military Academy at West Point states: “A cadet will not lie, cheat, steal, nor tolerate those who do.”<sup>65</sup> “Loyalty, fairness, accountability—that’s what makes the military work,” noted former Reagan Secretary of the Navy James Webb, North’s boxing rival in the

---

<sup>59</sup> Cannon, op. cit., p. 627. Poindexter lacked ties to Reagan, political experience and knowledge of international relations. “Rarely has such an intelligent and unassuming man been so poorly suited for the high position he inherited as Poindexter was as Reagan’s national security adviser,” Reagan biographer Lou Cannon wrote. “Introverted and reclusive in his habits ... Poindexter was a remote figure even within the NSC ... When I mentioned ... during an interview that even some Republican congressmen had complained about his inaccessibility, he told me that he had no responsibility for dealing with Congress and gave the impression he also had no interest.” More adverse to political process than other of his military peers, “This aversion would enable Poindexter to carry out what he believed to be the wishes of his commander in chief without troubling himself about the legality of his conduct.” His reticence “would enable the venturesome and temperamentally opposite Oliver North to gain lock-stock-and-barrel control over the many-sided Iran initiative.” Cannon, pp. 625-626.

<sup>60</sup> Cannon, op. cit., pp. 627-628.

<sup>61</sup> Powers, op. cit., p. 396.

<sup>62</sup> Author interview, name withheld by request.

<sup>63</sup> Quoted in John Meroney, “Is the Naval Academy Off Course?” *The American Enterprise Online* @ [http://www.taemag.com/issues/articeid.17028/article\\_detail.asp](http://www.taemag.com/issues/articeid.17028/article_detail.asp)

<sup>64</sup> Krista E. Weigand and David L. Paletz, “The Elite Media and the Military-Civilian Culture Gap,” *Armed Forces & Society*, Vol. 27, No. 2, Winter 2001, pp. 193, 196.

<sup>65</sup> One critical cadet in the 1970s observed that: “The central, ironic paradox of Academy life is that the institution attempts to build leaders by denying them room for individual choice, through and initiative.” Quoted in Bill Kauffman, “The West Point Story,” *The American Enterprise Online* @ [http://www.taemag.com/issues/articeid.17027/article\\_detail.asp](http://www.taemag.com/issues/articeid.17027/article_detail.asp)

Annapolis class of '68 (and current United States Senator from Virginia).<sup>66</sup>

The integrity of an officer's word, deed and signature were considered paramount and rested on a pragmatic understanding: that if senior officers were allowed to lie to their men about the dangers they faced, vital missions might fail and the men could be condemned to pointless death. Some observers point to a deterioration of these ethical values occurring during the war in Vietnam, when pressure to inflate statistics on enemy dead and false reports meant to win decorations and promotions caused, in the words of a former officer, "the erosion of trust upon which professional relationships, lifelong friendships and loyalties of comrades in arms and the honorable perception of military service have been based."<sup>67</sup>

The testimony of North and Poindexter at the Iran-Contra hearings, long-time *New York Times* Pentagon correspondent Richard Halloran noted, "raised a fundamental question of military ethics: May an officer lie?"

Is it permissible for a military officer to lie? If so, under what circumstances, to whom and about what? If not, why not? After considerable deliberation, the nation's top military officers declined to reply to the query, thus underscoring the ambivalence that runs through the officer corps of all services on a critical issue of military ethics and integrity. ... in recent years, the practice of what military officers refer to as 'situational ethics' has become pervasive. That view ... says that a higher end, such as national security, justifies such means as lying and deception.<sup>68</sup>

Halloran observed that the importance of trust as a military value was underscored by the feeling that: "an officer lying through the press to the people he has sworn to defend soils his uniform and violates the time-honored code dictating that officers do not lie, cheat, or steal." Even deception, Halloran said, "a basic principle of war" used to deceive the enemy, "is not permissible when it ... deceives American citizens. The lie would not only be dishonorable but would erode the credibility of the military service once the lie has been discovered."<sup>69</sup>

As North catapulted into national headlines, the Commandant of the Marine Corps, Gen. Paul X. Kelley, whose many detractors criticized his leadership style and the type of role model he himself offered, avoided commenting directly on the case. Kelley was asked whether he considered North "a hero or a bum," or if he objected to the lieutenant colonel wearing his uniform while taking the Fifth Amendment. He noted that North had an "outstanding combat record" before he left the Corps for duty at the White House in 1981, after which "he hasn't belonged to me" and therefore could not judge his performance. It was North's "call," he said, whether to wear his uniform while testifying before Congress.<sup>70</sup> (Although the public did not know it at the time, North had been directed not to wear his uniform in his appearance before Congress as his activities under investigation had been done while seconded to the NSC. The Corps stood down on its position, however, when the Administration overrode the order and Kelley acquiesced.)<sup>71</sup>

Other military officers and civilian experts on national security issues were less forgiving in public than Kelley, taking issue not only with what North said, or did not say, and did or did not do, regarding Iran-Contra, but even challenging the personal story that he had spun for himself and for the public. In his study of the Marine Corps, *Making the Corps*, military journalist Thomas E. Ricks observed that the service's orientation as a front line combatant and its small size "seems to

---

<sup>66</sup>"Tradition in the Military," The American Enterprise Online @ [http://www.taemag.com/issues/articleid.16210/article\\_detail.asp](http://www.taemag.com/issues/articleid.16210/article_detail.asp)

<sup>67</sup> Halloran, *The New York Times*, op. cit. The officer quoted was Lewis S. Sorley III, a 1956 graduate of the U.S. Military Academy at West Point.

<sup>68</sup> Halloran, *The New York Times*, op. cit.

<sup>69</sup> Halloran, "Soldiers and Scribblers Revisited: Working with the Media," *Parameters*, Summer 1995.

<sup>70</sup> George C. Wilson, "Top Marine Sees U.S. Losing Moral Fiber; Working Mothers a Factor," *The Washington Post*, June 26, 1987.

<sup>71</sup> Author's communication with long-time military analyst who worked with the Marine Corps.

have encouraged both a sense of brotherhood and a culture of candor within the Corps that the other services lack.” To which he added: “To be sure, there are liars, knaves, and cheats within the Corps, as there are anywhere—and the Corps’ liars can be whoppers, as Lt. Col. Oliver North demonstrated.”<sup>72</sup> Lt. Gen. Victor H. Krulak, the legendary “paramarine” during World War II, challenged the veracity of North’s tales about his derring-do in Vietnam, saying: “His combat exploits in Vietnam are romanticized, like the Sunday-supplement tale of his valiant single-handed midnight forays into the (Demilitarized Zone) to capture and bring back a North Vietnamese prisoner. It is an exciting story, but like many others, it never happened.”<sup>73</sup>

Ultra-conservative retired Army Major General John Singlaub, highly-decorated officer, a founding member of the Central Intelligence Agency, and a vocal Contra supporter also found a chasm between the North people thought they knew and the Marine lieutenant colonel he knew: “To people all over the world Ollie North was a hero. But I knew better. There was a wide gap between the media image of Ollie North--the honest, loyal Marine--and the sordid reality of his true character and performance.”<sup>74</sup> Even retired Air Force Gen. Richard Secord, a key North ally, said that he had balked at an attempt by McFarlane and North to create “plausible deniability” for Reagan on the issue of the arms transfers. Plausible deniability, he said, “is and always will be an important tool for covert operations, but it has to be built into the plan. You can’t jury-rig something after the fact ... I was doubly upset about this now, with Congressional hearings looming, and really ticked at McFarlane and disappointed in Ollie for going along with him because we were no longer fussing with talking papers, but giving testimony under oath to Congress. *There is a big difference between peddling disinformation as a cover story and committing perjury.*” (italics added)<sup>75</sup>

Other aspects of North’s conduct came into question from various quarters within the military. For example, although North tried to portray his landing at London’s Heathrow airport, and his subsequent encounters with immigration officials using a false identity, in a humorous vein, Col. Anthony E. Hartle, the director of the philosophy program at West Point wrote: “However standard such an exchange may be for an espionage agent, it may be questionable for a Marine officer, whose professional ethic places great emphasis on honesty and truth-telling to lie purposefully and substantively to officials of a friendly nation.” North’s efforts to backdate checks and to hide the fact that a third party paid for an expensive security system installed at his Virginia home were viewed by Hartle as suggesting that North “might have set aside the moral discrimination between truth and falsehood that served him well as a midshipman at the Naval Academy and as a young Marine officer.” While it is not unethical for an officer to mislead the enemy, he wrote, North’s treatment of Congress, FBI and NSC security staff agents, and those directed by Reagan to investigate the scandal, all suggested that they could “be deceived in the name of a greater good known only to North and other members of the covert operations group. ... When the inefficiency and lack of responsiveness of democratic procedures become to great a luxury or danger, and persons other than the people’s elected representatives conclude that, because they understand the *real* priorities, democratic procedures must be set aside, then the republic is perhaps most endangered.”<sup>76</sup>

The Marine Corps adage about “no man being left behind” is a point of pride. However, in Iran-Contra one palpable casualty was North’s secretary Fawn Hall, the sometimes model who was pilloried in the press for her role and her continuing loyalty to North. Under oath, Hall testified that North was an “inspirational boss,” who was “never lazy or self-serving.”<sup>77</sup> For years after the scandal

---

<sup>72</sup> Ricks, op. cit., p. 192.

<sup>73</sup> *U.S. News and World Report*, “The Story of Lieutenant Colonel Oliver North”, (1987) p. 12., quoted in Cannon, op. cit., p. 627; Michael Ledeen, an NSC consultant who worked closely with North tallied the stories North told him and wondered if North “had a great deal of difficulty distinguishing between truth and fantasy. ... He had an enormous capacity to believe in his own stories. My question is whether it was a temporary phenomenon, because he was so burdened, or is it in his nature?” Quoted in Weiss, *The New York Times*, op. cit.

<sup>74</sup> David Hackworth, “Drugstore Marine,” *Playboy*, June 1994 Vol. 41, No. 6.

<sup>75</sup> Richard Secord, *Honored and Betrayed*, New York: John Wiley and Sons, 1992, p. 341.

<sup>76</sup> Hartle, op. cit.

<sup>77</sup> Hall, North Trial Testimony, March 22, 1989, p. 5419.

broke, however, North did not bother to even contact her. “Ollie used me,” Hall later complained. I was like a piece of Kleenex to him.”<sup>78</sup> Noted NSC consultant Michael Ledeen, one of North’s key allies in Iran-Contra. “Loyalty means not just loyalty up, but loyalty down. He did not show it to her.”<sup>79</sup>

In assaying North’s conduct as a military officer in the Iran-Contra scandal, it is important to note what may have been institutional enablers within the Marine Corps itself, ideas and practices that help explain, although not excuse, his behavior. In the Marine Corps, military writer Thomas Ricks tells us, culture, “that is, the values and assumptions that shape its members—is all the Marines have. ... Theirs is the richest culture; formalistic, insular, elitist, with a deep anchor in their own history and mythology. Much more than the other branches, they place pride and responsibility at the lowest levels of the organization.” In addition, a sense of being different and better than the civilian society it is sworn to defend is deeply engrained within the Marines, and makes North’s disdain for civilian rules and procedures only an extreme case noteworthy for the power and influence he came to hold. In the past three decades, Ricks wrote, “as American culture has grown more fragmented, individualistic, and consumerist, the Marines have become more withdrawn; they feel that they simply cannot afford to reflect the broader society. Today’s Marines give off a strong sense of disdain for the very society they protect.”<sup>80</sup> North’s hubris, and thus much of the Iran-Contra action, may have been born of that disdain.

CONSERVATIVES WERE SPLIT ALONG SEVERAL lines in the aftermath of the disclosure of the Iran-Contra affair. The first fault line divided those who sought to isolate Reagan and the White House from embarrassment, political eclipse and even impeachment, against those who rallied to defend North from attack. The second divided North supporters into those who justified his actions and those who chose not to address his deeds but rather sought to deflect blame by pointing out the alleged perfidy or callowness of North’s critics. Further nuances in the conservative camp drew distinctions between conservatives and anti-communists, those who wanted to protect Reagan and those who sought to protect the presidency, and proponents of limited government (worried about ends being used to justify means) versus those favoring a strong presidency. The varying views of North and Iran-Contra among conservatives appeared in part to reflect Richard Gid Powers’ observation that American anti-communism was “a complex, pluralistic movement,” in which various strains of opposition to the Marxist left were united only by “their hatred of communism.”<sup>81</sup>

Upon public revelation of Iran-Contra, the Reagan White House moved to a strategy of damage control meant to keep the president from being impeached and restore his tattered authority for the rest of his second term. Institutionally, that strategy necessarily involved distancing the president from prior knowledge of the scandal and to make underlings such as North and Poindexter scapegoats.<sup>82</sup> As Reagan biographer Cannon noted, the president “was able to avert the impeachment that Meese and others had considered a serious possibility because the Contra diversion could not be pinned on him.”<sup>83</sup>

Some conservatives, even within the Administration, refused to go along. White House Communications Director Patrick Buchanan, who in March 1986, wrote that “with the Contra vote, the Democratic Party will reveal whether it stands with Ronald Reagan and the resistance—or

---

<sup>78</sup> Quoted in Roxanne Roberts, “Ollie North, Action Hero; 10 Years After Iran-Contra, Freedom Alliance Honors Its Mr. Right,” *The Washington Post*, July 9, 1997.

<sup>79</sup> Weiss, *op. cit.*

<sup>80</sup> Ricks, *op. cit.*, p. 19.

<sup>81</sup> Richard Gid Powers, *Not Without Honor*, *op. cit.* p. 426.

<sup>82</sup> See Robert Busby, *Reagan and the Iran-Contra Affair: The Politics of Presidential Recovery*, Basingstoke: Palgrave MacMillan Press, 1999

<sup>83</sup> Cannon, *op. cit.*, p. 718.

(Nicaraguan strongman) Daniel Ortega and the communists,<sup>84</sup> stood firmly in North's corner. In December of that year, Buchanan told *The New York Times* that North was "a patriot and a gallant Marine. If Ollie made a mistake, then Ollie will pay for it and he'll do it like a Marine. It's outrageous to treat him as if he were guilty when he hasn't been convicted or charged with anything. And it is simply wrong to describe him as a rogue and a cowboy and a soldier of fortune when in my judgment he's a splendid American." Earlier, Buchanan had told a Cuban American audience in Miami that Poindexter and North had "put their careers on the line to protect our country. ... I say, if Colonel North ripped off the Ayatollah and took some \$30 million to give to the Contras, God bless Colonel North." Buchanan's comments were considered to be politically damaging by senior Reagan aides, and by March 1, 1987, he resigned.

Columnist George F. Will found politicians still AWOL from the process, and thereby democratic accountability, even during the Iran-Contra hearings on the Hill. The Congressional committee, he wrote, focused on the least important issue—assembling evidence of lawbreaking such as technical questions about whether profits from weapons sales were U.S. government assets—rather than focusing on clarifying the president's constitutional role, or "elucidat(ing) the procedures that produced the blunders." What would make the hearings worthy of the description "historic," Will declared, "are political questions. They concern the distinctive functions of the government's branches, the different ethics of public and private actions, the compatibility of democracy and secrecy." The contribution of liberalism "to the current climate," he added, was "the attempt to criminalize policy differences."<sup>85</sup>

Some conservatives sought to minimize the historical significance of the Iran-Contra affair by focusing on the (meager) outcome of the legal process against those charged with wrongdoing. William F. Buckley, Jr., one of the country's most important and influential, found the mortifying ("appalling and humiliating") prospect of presidential pardons by Reagan for those convicted for their roles in the Iran-Contra affair part of a "fascinating (but historically trivial) legal carnival."<sup>86</sup> Writing in Buckley's *National Review*, William McGurn found in Special Prosecutor Walsh an "uncanny resemblance" to the Grinch that stole Christmas. Walsh was someone who has "indicted and intimidated a score of former Reagan officials on the basis of 'crimes' that no other prosecutor would ever have recognized. ... The North and Poindexter dismissals were particularly tough on Walsh, leaving him with no stolen presents to show for his \$50 million expense account." Having failed to "come up with anything substantive," McGurn complained, "does not that effectively call into question the wisdom of his own employment? The Founding Fathers, after all, thought executive malfeasance would best be corrected by either the impeachment power granted Congress or by the voters at the election booth." The "extra-constitutional office" held by Walsh, "has now become a weapon with which a Democratic-controlled Congress can embarrass Republican Administrations by criminalizing policy with which they disagree."<sup>87</sup>

The implications of the national security state justification that ends justified means clearly bothered some conservative thinkers. Martin Anderson, Reagan's domestic policy guru, saw in Iran-Contra "the mischievous philosophy that the ends sometimes justify the means, the idea that it is OK to bend and stretch the law, to slyly circumvent it and, if really necessary, to violate the law, to break it if your cause is just and grand enough." In this view, although Reagan "never broke the law," he made his frustration with the Boland Amendment "plain and clear" but failed to have the law changed. "And when he failed, some of his aides took it upon themselves to achieve what they thought he wanted. In the process they bent the law, they twisted it, they went under it and around it

---

<sup>84</sup> Pat Buchanan, "The Contras Need Our Help," *Washington Post*, March 5, 1986.

<sup>85</sup> George F. Will, "Politicians, Not Lawyers and Soldiers," *The Washington Post*, July 10, 1987. Conservatives' argument about criminalizing policy differences appeared to receive some support, from a due process view, when federal judges overturned North's conviction.

<sup>86</sup> Buckley, "Justice' and the Iran-Contra Trial," *National Review*, April 29, 1988.

<sup>87</sup> McGurn, "Mr. Walsh's North Star," *National Review*, Jan. 20, 1992.



and, every now and then, they just said the hell with it and broke the law.”<sup>88</sup>

In Iran-Contra, ideological conservatism, represented by the Reagan Administration’s foreign policy agenda, had trumped conservative orthodoxy, represented by the armed forces, as ends were held up as justification for means. The elite bureaucratic decision-making that characterized the Cold War; the imperatives of sustained clandestine war-making in the post-Vietnam, post-Watergate era; the exaggerated secrecy and compartmentalization of NSC activities and the operational cast that body was given by acolytes of former Secretary of State Haig, all played contributing roles as institutional enablers to the affair. Weak supervision and North’s own personal ideological agenda also contributed to the subverting of not only the established foreign policy chain of command, but also of those military values the lieutenant colonel seemed, at a distance, to embody.

This issue seemed to gain additional traction towards the end of the Administration of George W. Bush, when the question—as premature as it was perhaps revealing—was being asked, “Who lost Iraq?” Again the NSC’s role as an operational bureaucratic actor was once more at center stage and under criticism. This time, Bush’s national security advisor, Condoleezza Rice, was cast as a war-time true believer who found herself “unable to play the traditional role” of NSC chief, that is, to be “an impartial broker in the rough-and-tumble of interagency government.” Instead, the NSC once again became “very operational,” micromanaging Iraqi reconstruction efforts, while senior military officials put “a big spin” on their briefings, reporting the numbers “but downplay(ing) the significance of the trends.”<sup>89</sup> In a real sense, central problems found in the conduct of both the Vietnam War and Iran-Contra seemed to again be played out in Mesopotamia.

DEEP DIFFERENCES IN THE CONSERVATIVES’ camp about the origins of, responsibilities for and the significance to be given to the Iran-Contra debacle were evidence of the diversity of interests and thought within the Reagan Administration and its allies. With time, however, these differences seemed to fade under the gauzy big tent of memory, a halcyon place where a unified conservative movement led by the Reagan team brought communism to its knees and won the Cold War.

Ten years after North testified before Congress about Iran-Contra, he and 450 of his admirers held an anniversary party “in celebration of Nicaraguan freedom and ultimate victory in the Cold War” at the Hyatt Regency hotel in Washington, D.C. Sen. Jesse Helms (R.-N.C.), the bane of liberals and then chairman of the Senate Foreign Relations Committee, led the Pledge of Allegiance, and cheered North as “an authentic American hero.” Video tributes included remarks from Poindexter, Buchanan and conservative columnist Robert Novak. “Celebrating Oliver North and his role in history,” declared Grover Norquist, president of Americans for Tax Reform, “reminds the world that Reagan was right about Nicaragua and Central America. Too often, conservatives focus on today’s battles and we allow the left to capture the past.”<sup>90</sup>

The gathering came just three years after Reagan had weighed in during North’s failed bid to win a Senate seat in Virginia, where, as one political scientist noted, “His election would represent the steppingstone to national prominence as the spokesperson for ideological, movement conservatism, a more in-your-face conservatism than Virginia is used to.”<sup>91</sup> The Gipper told North’s Republican opponents that he was “getting pretty steamed about the statements coming from Oliver North.” Reagan, mindful of his legacy, remembered why he was getting so angry. “I never instructed him or anyone in my Administration to mislead Congress on Iran-Contra matters or anything else. I

---

<sup>88</sup> Anderson, *op. cit.*, pp. 395-396, 422-423. Both Anderson and Richard Allen, Reagan’s first National Security Advisor, noted that North’s history of hospitalization for emotional problems in the mid-1970s, had they not been covered up by the military brass, would have prevented him from joining the NSC staff.

<sup>89</sup> Ragavan, *U.S. News and World Report*, *op. cit.*

<sup>90</sup> Roberts, *The Washington Post*, *op. cit.*

<sup>91</sup> Weiss, *The New York Times*, *op. cit.* The academician quoted was Robert D. Holsworth, chair of the political science department at Virginia Commonwealth University.

certainly did not know anything about the Iran-Contra diversion. And the private meetings he said he had with me just didn't happen."<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup>“Reagan Getting ‘Steamed’ at North Over Reported Iran-Contra Remarks,” *The Los Angeles Times*, March 18, 1994.

# Security Cooperation Between Spain and the Americas

D. Luis Manuel Cuesta Civis

This presentation by the Secretary General for Defense Policy of the Spanish Ministry of Defense was given at the Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS) on January 14, 2011.

## *Introduction*

It is a great honor for me to deliver a lecture on “Security cooperation between Spain and the Americas” at this renowned Education and Research Center, one that brings together outstanding civilian and military professionals interested on Security and Defense of the Americas and “beyond” (as its Director usually emphasizes in the Center’s interesting publications).

Within this shared interest, the purpose of my lecture is to analyze the Spanish Defense Policy context, making a special emphasis on our bonds with this hemisphere.

In particular, I will refer to:

- Spain-US relations and our common scenarios of action.
- The relations of Spain and Ibero-America.
- Contributions to hemispheric security.
- Final Conclusions.

## **Spanish Defense Policy**

Let my introductory words serve to present before you the framework in which Spain conceives its security and defense.

In particular, Spain advocates for treating the issues affecting international peace, security and stability, as well as its own defense, through a system of shared security and collective defense, while maintaining its own defense capability.

Upon the entry into force of the 1978 Spanish Constitution, and in a progressive manner, Spain has consolidated its participation in international security and defense organizations, so that today we can say that we are in the “hard core” of security. This integration, along with the changes undergone in the geopolitical and geostrategic context, has affected, over time, how to conceive our Security and Defense.

Thus, several National Defense Directives were enacted, as well as the *2000 White Paper on Defense*, and the *2003 Strategic Review*. All of them have served as reference for the preparation of the two documents which form the basis of our current defense policy.

These are the National Defense Law 5/2005 and the National Defense Directive 1/2008, drawn up within the framework of the Inter-ministerial Commission, examined by the National Defense Council and signed by our President of Government on December 30th, 2008.

Subsequently, on May 30th, 2009, the Minister of Defense, Carme Chacón, signed the Defense Policy Directive 1/2009. This Directive started a new cycle of Defense Planning, set the general lines of action, and provided the specific guidelines so that the competent authorities—the Defense Chief of Staff (JEMAD), the Secretary of State for Defense (SEDEF) and the Under Secretary of State

for Defense (SUBDEF)—could initiate a four-year period military and resources planning. It also reflects the commitments undertaken with international organizations in which Spain participates.

I would like to emphasize four aspects of the National Defense Directive:

- First, this directive is designed to make a comprehensive approach to security and defense in which, the unique action of the state, is synonym of the whole Government's involvement in the defense of our interests and values, and the confluence of civilian instruments together with military, public and private ones. As for the Armed Forces, this Directive provides specific guidelines on the contribution of the Defense to National Security and vice versa.
- On the other hand, this directive stresses the need for the defense policy to have a strong social and parliamentary support so that it will be a genuine State policy. It also shows Spain's commitment to the defense of international peace and security, while fully respecting international law and the exercise of multilateralism, as a means towards concerted action and conflict resolution.
- Furthermore, it is the first Directive that is not drawn up within the exclusive domain of the Ministry of Defense, but within the Defense Interministerial Commission, working body of the National Defense Council, with the collegial effort of Presidency of the Government, Ministry of the Interior, Ministry of Foreign Affairs and Cooperation and the Ministry of Economy and Finance, as well as with the National Intelligence Center (CNI), the Chief of Defense (EMAD) and the Army, Navy and Air Force Chiefs of Staff.
- Finally, it contains a guideline for Defense to cooperate in the drawing up of a Spanish Security Strategy, which includes the values and interests on which it is based; analyzes the risks, threats and vulnerabilities, as well as their causes; establishes action frameworks and contains the foundations of national interests, ensuring the respect to constitutional values and international treaties subscribed by Spain. This process, which has been led by Javier Solana, is already finalized, pending the definite approval of the President of Government.

Hence, among the fundamental axes which define our defense policy in the international field, our relations with the countries of this Hemisphere and this regional area as a whole, are envisaged in 5 of the 10 directives provided by the National Defense Directive 1/2008. These are:

1. Support to the Spanish contribution to peace and humanitarian operations within the framework of the UN Security Council.
2. Boost to Common Security and Defense Policy (CSDP).
3. Active participation in the initiatives of an extended and transformed NATO.
4. Reinforcement of EU-NATO relations.
5. Contribution to increasing security in the Mediterranean.
6. Privilege of a solid and balanced relationship with the US.
7. Closer relations with the countries of the Ibero-American Community of Nations.
8. Contribute to the promotion of peace, prosperity and stability in the African continent.
9. Continuous support to the efforts carried out by the International Community in the stabilization and reconstruction of Afghanistan.
10. Enhancement of defense diplomacy.

## **1. Spain-US Relations**

Among all the directives, the enhancement of Spain-US relations is pivotal to our country.

This relation, based on unquestionable historical and cultural bonds, is being strengthened in the past few years in a robust and balanced manner, on the basis of mutual respect, as it was expressed by the Defense Minister before the Congress Defense Committee in her first parliamentary appearance of this legislature on June 30th, 2008.

However, from a political viewpoint, our bilateral cooperation in the defense field goes back to the first agreements signed in 1953. Currently, this cooperation is ruled by the Agreement on Defense Cooperation of December 1st, 1988, revised by the Amendment Protocol of April 10th, 2002, in force since February 12th, 2003. This Protocol is valid for 8 years, that is, until February 12th, 2011, and it may be extended automatically for one-year periods.

In fact, my visit to this beautiful city of Washington, takes place on the occasion of the meeting of the High-Level Bilateral Defense Committee, established in 2002. This Committee is the body responsible for carrying out political consultations in the defense field between Spain and the United States. Its Executive Body has already met in 2003, 2005, 2007, 2008 and 2009.

In this context, besides the important support that Spain offers to US operations in Europe, Africa and the Middle East, through our Moron and Rota Bases, there are many other scenarios where we work together to bring peace and prosperity to different regions in the world. This joint effort reflects both the excellent relationship between our countries, and that we are on the same wavelength.

### **On Afghanistan**

Both, Spain and the US, share the lines of NATO's new strategy for Afghanistan, which are based in the progressive "afghanization," the reinforcement of Afghan Security Forces, and the development of the country. Also, we consider that the regional approach is key to the success of this mission.

Particularly, Spain is carrying out an important effort in the International Security Assistance Force (ISAF). Our contingent is about 1,500 (1,477) military personnel of the more than 130,000 from 48 countries, which contribute to the improvement of Afghanistan's security conditions, its development and governance.

All the allies, including the US, Canada and Spain, among them, and many other allied partners, currently work to fulfill the agreements announced at the last NATO Lisbon Summit: map the transfer of responsibilities to Afghan authorities from ISAF, although we are fully conscious, as our President of Government has pointed out, that *"the deadlines for the transfer are purely indicative, while the objectives are unrenounceable."*

### **On the piracy problem off Somali Coasts**

On the other hand, Spain and the US support NATO's engagement in this scenario, through the OCEAN SHIELD operation, in close coordination with the actions of other international actors.

In particular, the EU is carrying out the ATALANTA operation in the region. This operation is being led again by Spain, and the Spanish Rear Admiral Juan Rodriguez Garat, took over the force command last December 14th.

Hence, our countries are showing a firm commitment with the freedom of the seas, in this case in the Indian Ocean, as the UN Secretary General, Ban Ki-Moon, acknowledged during the recent visit of our Defense Minister to the United Nations in New York.

Likewise and complementarily, Spain leads in Uganda the European Union Training Mission to Somalia, EUTM-Somalia, thus contributing to tackle on land the fight against piracy and organized crime, which we have been carrying out at sea for the last two years. In this case, Colonel Ricardo Gonzalez Elul is the EU Chief of the Mission and EU Force Commander for the operation.

## **1. On Haiti**

Immediately after the earthquake occurred, Spain sent urgent emergency aid, including the first deployment abroad of our Emergency Military Unit (UME). Likewise, we deployed a Tactical Group on board the ship Castilla with logistic support, engineering and medical capability.

Within the framework of the Spanish EU Presidency, we boosted the establishment of an EU coordination cell in Brussels named EUCO-Haiti, to facilitate both the exchange of information among Member States and donations, according to the requirements requested by the UN.

Currently and due to the dire humanitarian situation in the country, as a result of a cholera outbreak and after hurricane Tomas, Spain continues providing additional bilaterally aid by means of the Spanish Agency of International Development Cooperation (AECID), through multilateral mechanisms and NGO's.

Ultimately, I can state that Spain-US relations in the defense field, established over fifty years ago, are quite fluid and, nowadays, are excellent, since they are based, as the Preamble of our Agreement affirms: *"on full respect for the equal sovereignty of each country"*, as it could not be any other way.

In this context, the Agreement on Defense Cooperation has become an important tool to strengthen our relations, being the High-Level Bilateral Defense Committee, the instrument that brings national positions closer on issues of common interest for our Defense.

Our joint and coordinated action in different scenarios shows the common commitment to advance in achieving peace, stability and the development of regions, which continue suffering the consequences of conflicts or natural disasters. Thanks to the presence of our Armed Forces in these regions and the ongoing work of nations such as the US, Canada, Spain and other international partners, we are convinced that these people will progressively hold the reins of their own future and fully participate in a fairer and safer international order.

## **2. Spain and Ibero-America relations**

As I have mentioned before at the beginning of my lecture, the promotion of relations between Spain and Ibero-America, is rightly at the top of our political agenda.

Ricardo Lagos, former president of Chile said that a pendular movement has always played a significant part in the history of both sides of the Iberian-Atlantic, when it comes to building a fairer, freer and more open world.

But in the last few years, this movement seems to have a clear orientation on both sides of the Atlantic: to engage more and more Ibero-America in regional and international peace and security issues, overcoming previous periods of "strategic isolation".

In this field, I would like to highlight that our National Defense Directive 1/2008 refers to Ibero-

America as a region with which we intend to serve as a focal meeting point and interchange between both shores of the Atlantic, intensifying our bilateral, regional and multilateral cooperation relations. In particular, we are working to:

- Promote the combined participation of national contingents in peace operations.
- Further tighten our military cooperation in all areas, and
- Cooperate more closely in the reform and modernization of the security and defense sector.

This does not imply that previously Spain has been absent from the Ibero-American scene. On the contrary, we have participated in several national reconstruction and peace-keeping processes, such as UN Missions in ONUCA, Central America; ONUSAL, in El Salvador; MINAGUA in Guatemala, and ONUVEH and MINUSTAH in Haiti.

Although, it is true, that we have been diversifying our relations to progressively expand and consolidate the bilateral cooperation in the defense and security field with the countries that belong to the Ibero-American Community of Nations.

At the bilateral level, we have been frequently holding Ministers of Defense bilateral meetings and we maintain ten Joint Defense Committees. Furthermore, we have subscribed Memoranda of Understanding and other agreements (cooperation protocols) with many Ibero-American countries.

On the other hand, our Ministry of Defense is currently focused on two main fields with countries of the region: education and peace missions:

- In the education field, I am pleased to mention that our Military Instruction Cooperation Program has reached a high level of development. During the academic year 2009-2010, 2,192 Ibero-American students from 17 countries have lived and received training at Spanish Training Centers in the last 20 years. Within this area, I would also like to highlight the important role played by the High Strategic Studies Course for Ibero-American Senior Officers (AEEOSI) to intensify the knowledge and personal relations among professionals of the Army, Navy and Air Force of our countries. In fact, this year we celebrate the course's 10<sup>th</sup> Edition, which will be held between February 14<sup>th</sup> and April 1<sup>st</sup>, 2011.
- In the field of peace missions, Spain is promoting the participation of Armed Forces from different Ibero-American countries in peace-support operations, working side by side with our Armed Forces. For example, militaries from El Salvador are part of the Spanish contingent in Lebanon, under the UN flag. We are also working to integrate Colombian Forces in the NATO-led International Security Assistance Force (ISAF) in this country. In my opinion, one of the main reasons for the huge transformation of the Spanish Armed Forces has been caused by Spain's participation in Peace Keeping Operations, after its entry into NATO and the EU. Therefore, we offer this type of cooperation to Ibero-American countries so as to generate that exchange process and pooling of enriching experiences in both directions. This will reinforce transformation, interoperability and modernization of our Armed Forces.

Thanks to all these commitments taken on by our Nations, we can affirm that there are more countries which contribute to extending peace and stability to other regional areas, thus, showing a high degree of solidarity with the development and pacification of other countries.

At the Ibero-American level, I must highlight another cooperation scheme that has been gradually finding its way in the difficult world of multilateral relations.

I am referring to Ibero-American Summits, which bring together Heads of State and Government of those countries in America and Europe whose language is Spanish and Portuguese.

From my point of view, these Summits represent a key element in the consolidation of the Ibero-American Community. Over the last few years, they have consolidated as a framework for dialogue and consensus, where we can find valid formulas to jointly tackle the political, economic and social challenges that we are facing.

In this way, we are working to create an Ibero-American Community of Nations by means of the achievement of common objectives.

Not in vain, we share a huge geographical area, very rich in history and culture, where as much as six hundred million people from 22 countries live together.

Thus, the 1<sup>st</sup> Ibero-American Summit held in Guadalajara (Mexico) in 1991 produced the first lines of action to jointly act in the international scene. This also demonstrated the commitment to continue working in order to establish the foundations of a solid and democratic peace in the whole region.

In this respect, the celebration of the 500<sup>th</sup> anniversary of America's discovery marked the anchoring of democracy in the Latin American continent and, accordingly, the principles upon which our Ibero-American Community is being based, bolstered by Spain and Portugal.

By then, we were both members of the European Union, and were determined to promote a closer relation between both regions in order to jointly tackle the great challenges facing us.

Today we can affirm that we keep an ongoing dialogue and intense and close cooperation relations with all countries of the region, both in the political, economic, social, scientific, educational and cultural field and in development cooperation, defense and security areas.

Through the Summits, we are advancing towards a shared security vision to promote respect for democratic values, the preservation of human dignity and fundamental rights, the promotion of social cohesion and the observance of international law in conflict resolution. This should be carried out in order to make Ibero-American space an area of lasting peace and security.

I would like to recall that, although the security and defense issues have not been included in its different agendas, Spain proposed to incorporate in the Final Declaration of the 17<sup>th</sup> Ibero-American Summit held in Chile in November 2007, a special mention to the "*shared vision of human security*". In particular, the Action Program of this Summit included an initiative in the field of education. This initiative was designed to favor permanent contacts between Ibero-American Defense Colleges, drawing on the advantages provided by the virtual net and the new information technologies.

To this end, the Ibero-American General Secretariat (SEGIB) was commissioned to study the establishment of a Permanent Center for the Management of Documentation and a Studies Coordination Body that would allow advancing towards the establishment of a Virtual Ibero-American Center for International Peace and Security Studies.

In this context, and in the framework of the Conference of Ibero-American Defense College Directors, held in Santo Domingo on October 8th, 2009, 10 countries agreed to set up an Ibero-American Defense College Association, as a prior step to the setting-up of the Virtual Ibero-American Center for International Peace and Security Studies. Likewise, they agreed to establish a Board of Directors, a Department for Academic Coordination and a Coordination Board for the Association,



in addition to the launching of the Association's internet portal, as a working tool.

The idea was to arrive to the Ibero-American Summit held in Estoril in 2009 with a proposal to definitely start-up the Virtual Center, as it has proven to be the case. In this respect, the Lisbon's Action Program addresses in task 40 thereof, the following commitment:

Continue encouraging the setting-up of the Virtual Ibero-American Center for International Peace and Security Studies, pursuant to what was agreed at Santiago de Chile and San Salvador Summits, in order to favor transparency of information, studies and academic experiences and the permanent contacts among Ibero-American Defense Colleges, drawing on the advantages provided by the virtual net and the new information technologies.

The recent Declaration of the Ibero-American Summit of Mar del Plata held in Argentina from December 3rd-4th under the heading "*Education for social inclusion*", has opted for the development of innovative strategies to incorporate information technologies into the teaching/learning process and into the initial and further teacher training (par. 24).

In this context, we are advancing on the Virtual Portal project. We have already bought the domain [www.asociacioncolegiosdedefensaiberoamericanos.org](http://www.asociacioncolegiosdedefensaiberoamericanos.org), and four stages have been designed for its definite implementation (conceptualization, technical design, construction, and implementation and tests).

With these and other measures, we are preparing for the 22<sup>nd</sup> Ibero-American Summit that will be held in Spain, and that will commemorate the 200<sup>th</sup> anniversary of Cadiz Constitution, with a greater Ibero-American cultural heritage inspired on common principles, values and actions in cultural, social, educational and security areas.

Since we are approaching these dates, allow me to welcome the commemoration of the Bicentenaries of the national Independence of Argentina, Chile, Colombia, Mexico and Venezuela, and those that will shortly take place.

### **3. A contribution to hemispheric security**

At the hemispheric security level, Spain has intensified its relations with other Ibero-American countries through its participation both in the Organization of American States (OAS) - with an observer status since 2006 - and in the Inter-American Defense Board (IADB).

In order to boost the relations of the Ministry of Defense with both American institutions, General Benito Raggio Cachinero, has been appointed Defense Counselor and Advisor for Hemispheric Security Issues before the Organization of American States (OAS) and the Inter-American Defense Board (IADB).

I am very pleased to announce that Spain's practical cooperation with these hemispheric institutions is now emerging, particularly in the area of humanitarian demining, as a result of a letter exchange between the Secretary General of the OAS, Mr. José Miguel Insulza and our Minister of Defense.

Spain fully shares OAS' concern over the eradication of anti-personnel mines. Our action in this field is focused on two fronts: on the one hand, in prevention, awareness-raising, demining, and destruction of ammunitions and explosives actions by our contingents deployed in operations, and, on the other hand, in delivering training courses in the International Demining Center of Hoyo del Manzanares. We have gained in this field quite an amount of expertise over the years.

Thus, our country has agreed to the Secretary General's request to contribute to the training of civilian and military technical personnel from the Armed Forces of different countries and of the Comprehensive Action Program of the OAS.

During my visit yesterday to the Organization of American States (OAS), I had the opportunity to share ideas on this and other matters with the Secretary General.

On the other hand, from an academic point of view, we consider that the Inter-American Defense College (IADC) also plays a significant role in the exchange of knowledge and professional experiences between civilian and military from all countries of the Hemisphere. In the course 2007-2008, a Spanish female representative participated for the first time, and likewise, we hope to consolidate the excellent and close cooperation between the IADC and the Instituto Universitario General Gutierrez Mellado (IUGGM) in the development of its curriculum.

### ***Conclusions***

In short, the cooperation on security and defense with the countries of this Hemisphere is present at every level of the relationship between our peoples.

This is because we understand that we have common interests on which to base a well defined cooperation policy, which is at the same time coherent with the values we all share.

From my point of view, all the initiatives I have mentioned before, are contributing to promote dialogue, understanding and trust at political level, and also, between the officers of our Armed Forces and the societies they belong to. This fact becomes one more asset for the creation of a stronger and more solid Community of Nations fully integrated in the International Community.

Spain, on its part, will continue keeping alive its European and Atlantic vocation, acting as focal point for joining up and exchange between our two shores.

Octavio Paz said that "*each Ibero-American is part of ourselves.*"

I daresay that "*every American of the Hemisphere*" is also part of ourselves."

The sum of all of us is what gives the Democratic Community of Nations – our Security Community- the necessary strength to be a major player and to have the weight it deserves in a world, where all nations maintain a more stable, balanced, fairer and solidarity relationship.

# Mujeres en seguridad y defensa: Un reto en Colombia

Annabella Mariano Domínguez

Hasta hace pocos años, presentar una mujer con estudios en Seguridad y Defensa Nacional en Colombia era un verdadero misterio—dar credibilidad a que en un país con un machismo evidente que hace que a la mujer aún habiendo logrado altos puestos en el gobierno y en el sector privado, el tema de Seguridad y Defensa Nacional aún sigue siendo tema de hombres y aún más crítico, tema de militares.

Por esto, la oportunidad que se presenta desde hace una década aproximadamente ofrece un horizonte mucho más expedito para desarrollar los temas relacionados y lo más importante, para aportar iniciativas válidas en los distintos frentes que construyen no solo nuevas políticas sino nuevas oportunidades de desarrollo en diferentes campos y áreas del conocimiento.

Una historia personal tan gratificante que hoy se comparte refleja que cuando los conocimientos, la experiencia y las oportunidades que la vida nos brinda se aprovechan siempre están acompañadas de eventualidades que tiene el destino. Un punto de partida se da cuando en una isla del Caribe Colombiano en 1993, cuando se promueve un fortalecimiento de las relaciones cívico militares a través de una convocatoria para formar un grupo de oficiales de la Reserva Naval. Ejercía en ese momento la rectoría de una institución de educación superior y como programa de impacto social se abrió una oportunidad para personal uniformado de continuar sus estudios universitarios y también darles un espacio en la docencia, que mucho lo necesitaba la región insular. Me invitan a ser parte del Cuerpo de Oficiales de la Reserva Naval y empieza a aflorar la pasión por estos temas que, como nieta de un tripulante fundador de la Escuela Naval de Suboficiales ARC Barranquilla – ENSB en 1934 ... sentía desde niña.

Se consolidó un grupo de trabajo con el concurso de personas idóneas de la isla, en el tema de Certificación de calidad, por parte del Comando Específico de San Andrés y Providencia. Se logran los mejores resultados y empiezo a trabajar como Profesional Oficial de la Reserva en temas de Acción Integral e Inteligencia. Pasados cuatro años por razones laborales cambio de residencia y ofrezco mis servicios honoríficos a la ENSB, que, como entidad de educación superior necesitaba un apoyo académico que podía ofrecer. Trabajaba en una Universidad y empecé a realizar el acompañamiento a la institución y fue reconocida la labor. Me vinculan ya a la planta de personal de la Armada Nacional y lidero en la Escuela el proceso de acreditación de sus programas académicos. El Comando de la Fuerza reconoce y comparte los resultados y me traslada a su sede principal en Bogotá a manejar la Educación Superior en la institución, donde por razones profesionales fui llamada a ser el curso integral de Defensa Nacional en la Escuela Superior de Guerra, donde tuve la oportunidad de compartir con quienes ocupan actualmente los más altos cargos de la cúpula militar, no fue fácil ocupar un cupo por méritos. Hacer notar el aporte académico y la idoneidad en medio de tantos hombres, militares destacados y poco acostumbrados a compartir sus conocimientos de la guerra y de la estrategia militar con civiles y menos con mujeres.

Pero, su inteligencia y la necesidad de consolidar una estrategia contra las Organizaciones al margen de la ley, como requisito obligatorio para la certificación del curso, se compartieron muchas horas de trabajo, de visitas geoestratégicas y de ceremonias, que estrecharon los lazos profesionales pero, que en corto plazo se vieron trasladados al plano profesional con dependencia jerárquica que ayudaron a mostrar competencias laborales y personales con programas de beneficio institucional, no sin antes experimentar una discriminación y hasta persecución por tener un perfil profesional que muchos pretendieron opacar por autoridad más que por conocimiento, llevando a extremos de

sustraer mi producción intelectual y presentarla como propia.

Me llaman para apoyar la creación de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra y paso a integrar este grupo de trabajo para el diseño curricular. La primera Maestría en Colombia sobre este tema tan sensible, con una democracia amenazada por un conflicto armado ampliamente conocido. El programa académico y su sustentación ante el Ministerio de Educación se realizan exitosamente y se incursiona en el desarrollo de la misma y culminó positivamente presentándolo como una experiencia exitosa en un evento internacional de Investigación en Seguridad y Defensa, donde los otros panelistas eran militares activos de insignia que al final me ofrecieron sus elogios.

En paralelo sigo participando en la actividad como Oficial de la Reserva Naval organizando eventos académicos y haciendo trascender mi experiencia y conocimiento en diferentes unidades. La investigación en Seguridad y Defensa Nacional me apasiona y al estar al frente de varios proyectos de educación militar encuentro la combinación perfecta a mis sueños para consolidar mi plan de vida con los componentes académicos que necesito para presentar proyectos de desarrollo del talento humano en la Armada Nacional. Pero, no ha sido fácil, las tensiones por género han hecho mucho más meritorio el trabajo porque al realizar las exposiciones y las sustentaciones con argumentaciones válidas y pertinentes desvirtúan las prevenciones que puede causar su autoría no procedente de estamentos masculinos. Desafortunadamente, en nuestro país aún prevalece el paradigma de creer que el cargo da el conocimiento y la idoneidad y estas situaciones me dan la oportunidad de degustar una sensación de poder y libertad originada en el conocimiento. Las disfruto inmensamente y las comparto con otras mujeres, más temerosas por su reconocimiento. He ganado espacios de respeto y creo muy importante generar un modelo para otras mujeres que no han salido aún de este estigma que acompaña a las mujeres, sobre todo en este sector. Es una semilla que se siembra para consolidar un espacio de reconocimiento de género por conocimientos e idoneidad mas no por se.

Desde 2006 se inicia un proceso de cambio en la política de educación para las Fuerzas Armadas y encuentro un momento adecuado para aportar estudios, no sin antes encontrar conflictos por competitividad en los diferentes escenarios. La presencia de la mujer ha surgido, aunque las tensiones no desaparecen, creo importante resaltar que la generación de conocimiento ha encontrado un lugar destacado de reconocimiento en el campo educativo y laboral, sobre todo en la generación mas joven de oficiales, donde se destaca que solo desde hace pocos años se empiezan a incorporar mujeres en los cuadros de línea en las Escuelas de Formación de las Fuerzas. Sólo hasta hace dos años ha habido una mujer General.

He experimentado satisfacciones enormes en el desarrollo profesional logradas con esfuerzos y dedicación, producto de un trabajo honesto y disciplinado y hoy me puedo contar entre las mujeres destacadas de la educación militar bajo la perspectiva de una nueva formación integral por competencias al servicio de la seguridad y la defensa del país. Es cierto que en muchas ocasiones he vivido la sensación de ser aceptada por conveniencia más que por convicción al inicio de actividades pero esta mirada se ve transformada por un reconocimiento posterior por los aportes.

Lograr presentar con argumentos nuevas iniciativas ante escenarios difíciles donde se evidencia imponer criterios por autoridad, ha sido un desafío personal que ha producido sus frutos y que hoy me enorgullece al igual que a mi familia, empezando por mi padre, quien decía cuando inicié mi pregrado en Economía, que no creía en una mujer gerente.

Miro hacia atrás en el tiempo y veo con júbilo que lo importante en la vida es tener metas claras, ampliar horizontes en nuestro plan de vida y esto ha sido un logro. En un país con preponderancia en el liderazgo masculino es un honor ocupar hoy, después de muchas luchas, una posición que me permita hacer trascender mis aprendizajes y aportar por un mejor país.

# Equidad de género en el sector de seguridad y defensa nacional: La dicotomía incorporación-inclusión de la mujer

Marizza Herrera

“El problema de la mujer siempre ha sido un problema de hombres”

—Simone De Beauvoir

Cuando me propuse escribir esta columna pensé que lo principal era reflexionar sobre la equidad de género, entendiéndola como el equilibrio en el que ninguno de los sexos se beneficia de manera injusta en perjuicio del otro para el desempeño profesional, en este caso, en el campo de la seguridad y la defensa nacional. Sin embargo, al repasar los obstáculos encontrados a lo largo de la carrera profesional de una mujer en ese campo, es evidente que, a pesar de estar inmersas en la dinámica, todavía no existe un escenario de igualdad. Fuentes del ejército de Guatemala calculan que para el año 2024 las promociones de mujeres llegarán a coronelas y cumplirán los requisitos para ser generalas (¡sí, en femenino!). Asumiendo que tendrán la oportunidad, ¡habrá que esperar más de trece años para que las mujeres formen parte de la cúpula militar!

Desde un punto de vista histórico, y muy recurrente en países como Guatemala, la mujer apenas empieza a tomar espacios y a ser escuchada, a opinar. Y más incipiente es la cuestión en esferas y *elites* de toma de decisiones nacionales. Pero, ¿qué decir de un ámbito como el de la seguridad y defensa nacional? ¿Cuál es el rol que desempeñan las mujeres en ese campo?

La experiencia guatemalteca parece estar evidenciando que la inclusión de género no es suficiente para la creación de instituciones con condiciones de equidad.

En el año 1997, luego de la Firma de la Paz, se abrieron las puertas para que las mujeres pudieran incorporarse a las fuerzas armadas. Antes de eso sólo podían involucrarse en el área de servicios. Sin embargo, a pesar que la mujer está presente hace catorce años, no lo está en condiciones de igualdad, ya que el perfil paradigmático de los líderes en el sector de la seguridad y la defensa está marcado por la hegemonía del género masculino.

¿Qué pasa entonces cuando una mujer pretende liderar en el ámbito de la seguridad y defensa de la nación, en el nivel de toma de decisiones? Si lo logra, será a base de romper esquemas; además, necesitará mucho más tiempo y esfuerzo que los hombres. Sus argumentos, ¡y su carrera!, serán valorados de manera diferenciada por el simple hecho de ser mujer.

Por todo ello, es pertinente que la cuestión de género no se limite a la *incorporación* de la mujer, entendiendo ésta como el nivel de alistamiento de mujeres en las filas de los cuerpos de seguridad y defensa. Es más relevante analizar la *inclusión* de la mujer en ese campo: el nivel de participación de mujeres en puestos de mando o de decisión.

Un diagnóstico sencillo habla por sí mismo, y evidencia lo que he denominado “la hegemonía del género masculino” en el sector de seguridad y defensa, desde la dicotomía incorporación-inclusión:

- *Incorporación*: Los números permiten visualizar la escasa incorporación de mujeres en el sector de seguridad y defensa guatemalteco. En el ámbito militar, sólo el 9 por ciento de sus miembros activos son mujeres (1,569); el 91 por ciento restante son hombres (15,486). La situación no varía mucho en el sector de la seguridad interna: de 25,465 elementos de la Policía Nacional Civil, sólo el 12 por ciento son mujeres (3,177); el restante 88 por ciento son

hombres (22,288).

- *Inclusión.* Al revisar el nivel de participación de mujeres en posiciones de mando o altos cargos en materia de seguridad y defensa, el resultado tampoco es muy alentador en Guatemala. Hoy en día, ninguna mujer ocupa cargos de toma de decisión de alto nivel. Todo el gabinete de seguridad y defensa de Estado está conformado por hombres: Ministro de la Defensa Nacional, Jefe del Estado Mayor y Director de Inteligencia Militar; Ministro de Gobernación (Interior), Director de la Policía Nacional Civil y Director de Inteligencia Civil; Inspector y Secretario del Sistema Nacional de Seguridad, todos son hombres. Y podríamos seguir con el listado de cargos de decisión y la situación no variaría mucho.

Entonces, ¿en dónde están las mujeres? Tal y como demuestran los números, hay un bajo nivel de incorporación de la mujer en el sector, que pudiera estar incidiendo directamente en la ínfima inclusión de representantes del género femenino. No obstante, esta situación no es exclusiva del ámbito de seguridad y defensa, aunque sí más evidente por la naturaleza de la profesión. La poca incorporación e inclusión de mujeres se refleja en esta dimensión, pero las escasas oportunidades para estudios, capacitación y liderazgo se reflejan en muchos sectores.

Sin embargo, es evidente que uno de los grandes obstáculos que enfrentan las mujeres en el ámbito de la seguridad y defensa es que ésta es una profesión que se desarrolla en un círculo muy cerrado, con hegemonía del género masculino, y no facilita el posicionamiento de mujeres como líderes. Tener que estar en la sombra de ese paradigma, donde la incorporación no garantiza la inclusión, es un gran obstáculo para lograr la equidad de género en las instituciones de seguridad y defensa.

En términos generales, se reproduce un escenario dicotómico de incorporación-inclusión: el hecho de incorporar mujeres a las filas de las entidades de seguridad y defensa no implica la inclusión de ellas en los roles vitales. Hace falta inducir esos cambios en los niveles políticos.

Hoy los hombres son la cara visible de la seguridad y defensa en Guatemala. Las mujeres están invisibilizadas, y por eso deben crearse las condiciones para salir de esa sombra. El reto es encontrar la ruta para superar los obstáculos para una efectiva inclusión de las mujeres en la seguridad y defensa nacional. La inversión en formación y capacitación con equidad de género podría ayudar a crear las oportunidades de inclusión. Pero es vital empezar a enfocar la atención en el acceso que tienen las mujeres a los puestos más altos de decisión. O acaso, ¿los cargos de mando seguirán siendo, por muchos años más, exclusividad de ellos? Con una visión de equidad de género real, seguramente se encontrarían perfiles muy interesantes de mujeres para puestos de mando y de decisión de alto nivel.

# La participación de la mujer en las áreas de la seguridad y la defensa en Uruguay: Una reflexión

María Beatriz Otero Cornú

La participación de la mujer en las áreas de la seguridad y la defensa de un país, ya sea en el ámbito académico, la profesión militar o incluso el asesoramiento en el diseño de políticas de seguridad, es en cierta medida, por lo menos para el Uruguay, novedoso y reciente en términos temporales. Reflexionando acerca de mi experiencia personal, para poder brindar a la *Security and Defense Studies Review* un artículo que desde la perspectiva de género sirviera de inspiración para los lectores, o sin ambicionar a tanto, simplemente como relato personal, me llevó a plantearme la interrogante de si en la vida existe casualidad o causalidad de eventos. Más allá de dichas reflexiones que surgen al intentar recordar la propia experiencia vital, mi desarrollo profesional en las actividades relacionadas con la seguridad y la defensa, se inició lo podría decir, de manera casual, pero no sin contener un efecto causal.

Mi ingreso al Ministerio de Defensa Nacional, se produjo ya hace veintiún años, como le sucede a miles de jóvenes que egresan de los centros educativos de nuestros países, con un título terciario en búsqueda de una inserción laboral que me permitiera ejercer mi profesión de abogada, circunstancia que desarrolle y he venido desarrollando hasta la actualidad.

Sin embargo, la formación académica adquirida a lo largo de mis estudios legales, no profundizaba en lo que tiene que ver con una visión estratégica del país, su inserción y la forma de ejercer las relaciones internacionales, todo ello bajo la influencia directriz que la dinámica política ejerce sobre las mismas. Al decir del estratega Von Clausewitz la guerra es la política por otros medios, afirmación cuya vigencia el transcurso del tiempo no ha afectado, de allí también la importancia que la política tiene en la perspectiva del análisis de seguridad.

En 1994 asistí por primera vez a un curso de altos estudios, efectuando la Maestría en Estrategia Nacional impartida por el Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN) del Uruguay, lo que me permitió analizar la diversidad de la realidad nacional, así como la influencia que la política internacional y regional tienen en su interacción con la política nacional.

Estos estudios iniciales, me llevaron a tomar contacto con el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, asistiendo por primera vez al curso de manejo y planificación de recursos presupuestarios en defensa. El curso me permitió estudiar la gestión de los recursos financieros destinados al presupuesto de defensa; años después al trabajar en el ámbito legislativo, pude apreciar las dificultades que implica la distribución de los recursos financieros del estado, por definición escasos, en las diversas necesidades que se plantean al aprobar el presupuesto nacional. Finalizando el curso, a mi regreso al país, me presenté a un llamado de ofrecimiento de beca cursado por la Embajada de los Estados Unidos de América, a través de la Oficina de Cooperación de Defensa en Uruguay, la cual me fue adjudicada luego de cumplir con los requisitos previos necesarios, para participar en calidad de estudiante extranjero en la Maestría en Políticas de Seguridad Nacional del National War College de la National Defense University.

La participación en el programa de estudiantes extranjeros en la Maestría mencionada, me permitió conocer los Estados Unidos de América no solo en su diversidad geográfica y humana sino también en lo concerniente a su organización gubernamental, desarrollo de política exterior y de seguridad nacional. La experiencia vivida en el curso del año en que efectué la Maestría, es un recuerdo imborrable, que atesoro con cariño y que me permitió asimismo conocer estudiantes provenientes de distintos países, cada uno de ellos con su propia experiencia de vida, tomando contacto con las realidades que cada región del mundo tiene.

La perspectiva de trabajar en el diseño de políticas públicas me parecía interesante, lo que me llevó a mi regreso al Uruguay, a presentar mi aspiración a trabajar como asesora parlamentaria a un legislador integrante de la comisión de defensa de Diputados. Es así que comencé a trabajar en el Parlamento, como asesora parlamentaria del actual Senador Gustavo Penadés en los cinco años en que integró como diputado la Cámara de Representantes y luego durante cuatro años en el Senado de la Republica Oriental del Uruguay.

Los años de trabajo parlamentario me brindaron la posibilidad de adquirir experiencia no solo en el proceso de formación legislativa de las políticas públicas, sino también en las instancias de negociación política que ello implica.

### **El proceso de reforma de la defensa nacional en el Uruguay**

En la década de los ochenta, con el retorno a la democracia, la defensa nacional como política pública de estado fue objeto de reformas influenciadas por el nuevo contexto internacional y por las diversas amenazas que se fueron afianzando luego del fin de la guerra fría. Este proceso de cambio, se debió mayormente a las necesidades de gestión presupuestaria que implicaba la reducción del presupuesto de defensa. La necesidad de efectuar un proceso de análisis estratégico de la defensa nacional que adaptara la legislación nacional en parte aprobada a inicios del siglo veinte, llevó a que se aprobara en el inicio de este año, la ley marco de defensa nacional.

La misma surge como producto de diversas jornadas de debate organizadas por el Ministerio de Defensa Nacional, bajo la gestión del Dr. José Bayardi, primero como Sub Secretario y luego en el ejercicio del cargo de Ministro de Defensa Nacional. En dichas instancias participaron sectores organizados de la sociedad civil, representantes de las fuerzas armadas, academia y universidades, efectuando un intercambio de opiniones para ampliar la base de consenso con que se elaboró el proyecto de la citada norma legal, siendo posteriormente sometida a la correspondiente aprobación parlamentaria. Invitada a la coordinación de las mesas de debate, participé de dicho proceso conjuntamente con el resto del grupo coordinador, en donde también trabajaron dos ex alumnos del CHDS, el Lic. Felix Bessio y el Mag. Julián González.

### **La transparencia en la gestión de defensa**

La gestión pública debe defender determinados valores, entre ellos el de la transparencia, de ahí la importancia de los procesos que el estado cuenta para afianzar dicho valor y efectuar la lucha contra la corrupción. Esto implica diversas medidas, que van desde la adopción de legislación que permita el acceso a la información pública, como también la aplicación de medidas disciplinarias en aquellas instancias en que se comprueba la existencia de una irregularidad o directamente la participación de la justicia en el caso de ilícitos. El desempeño de mi cargo de fiscal administrativo en el Ministerio de Defensa Nacional, implica entonces nuevos desafíos de diversa naturaleza, en especial la realización de tareas investigativas que permitan el ejercicio de la potestad disciplinaria del estado bajo la regla de derecho y garantizando el debido proceso a los individuos.

### **Nuevos desafíos**

La influencia del contexto internacional y regional en los procesos vinculados al sector público de la defensa nacional, tiene como consecuencia que nos enfrentemos a diversos desafíos cuya naturaleza cambiante avanza con una dinámica que los estados deben incorporar en su gestión pública, lo que presenta diversas dificultades. Es ante esta evolución dinámica de la realidad, que la importancia en la formación de recursos humanos adquiere relevancia, convirtiendo al CHDS en una institución pionera en el ámbito hemisférico a través de la tarea desarrollada a lo largo de estos años, colaborando con la actualización de conocimientos de todos quienes nos encontramos vinculados a los temas de la seguridad y la defensa.



Para finalizar deseo agradecer al CHDS la posibilidad de poder hacer llegar mi experiencia personal a los lectores de la *Security and Defense Studies Review*, esperando que sea de interés para los mismos.



# Some Proven Paths to Success for Women in Defense and Security

By Celina Realuyo

Throughout my career in international affairs, I have had the privilege of working in the diplomatic, defense, and development sectors of national security, both at home and abroad. Working on global security issues, I have always considered my gender more of an asset rather than a liability that constructively added a different perspective to our policy deliberations.

Over the years, I have witnessed the tremendous strides women have made in “breaking the glass ceiling” in the international security arena firsthand, serving at the State Department under the auspices of our first female U.S. Secretary of State Madeleine Albright and first female U.S. National Security Advisor Condoleezza Rice. As we see more and more women assuming leadership roles in government, business, and academia, it is just a matter of time before women fill the most senior ranks in the defense and security sectors as long as they are afforded equal opportunities to excel.

In managing my own career in international security at the U.S. Department of State and Department of Defense, I have relied on what I call “The Four P’s for Success: Preparation, Performance, Professional Networks, and Patrons” to progress professionally. While these critical factors for success are not novel or unique to women, women need to understand their work environment, recognize the biases that remain in the international security sector, and leverage these factors to prevail over professional challenges.

Despite my gender and age, I have had an extremely rewarding career in U.S. national security by transforming what appeared to be professional challenges into great opportunities. Let me explain how I have incorporated these four key factors for success in my path of professional development.

## *Preparation and Performance*

Significant academic preparation and training in such a complex discipline as international security are essential to success. I believe that lifelong learning and staying current on the latest security trends also keep professionals competitive. On numerous occasions, my education at the leading universities in international security affairs and strong foreign language skills afforded me unique professional opportunities.

As a junior diplomat at the U.S. Embassy in Panama in the wake of Operation “Just Cause,” I covered the political-military affairs portfolio and had regular interaction with my military colleagues at U.S. Southern Command. As a young female foreign service officer, I was initially relegated to lower profile reporting assignments like biographic sketches on politicians, while my male colleagues with military backgrounds covered the burning issues of the day in post-Noriega Panama. I knew that I had a lot to learn and closely followed political events in Panama in preparation for more challenging tasks.

One day, I was asked to stand in, for a more senior officer, as our Ambassador’s note taker during his weekly breakfast with the Panamanian President which was conducted in Spanish. That was the day that my strong Spanish language proficiency and political reporting skills were “discovered.” As a result, I gained more responsibilities and demonstrated the ability to negotiate the terms of transfer of the Panama Canal and the reverted areas and promote counternarcotics cooperation with Panama as an integral member of the political section team. The respect I earned from my peers and our Ambassador through my diligent performance in Panama was instrumental in securing my next

assignment on the U.S. Secretary of State's staff in Washington, D.C. This is just one example in which adequate preparation and exceptional performance allowed me to overcome gender barriers, outshine my male and more senior colleagues, and coin a reputation as a promising U.S. Foreign Service officer.

### ***Professional Networks and Patrons***

As many of us know from personal experience, most recruitment is conducted through professional and personal networks, and patrons (or mentors) play a significant role our professional development. I have been blessed with several male and female mentors throughout my career and have been a direct beneficiary of this type of networking and recruitment. After eight years in the diplomatic corps, I took an educational sabbatical to study business and transitioned to a career in international banking in London where I covered financial markets in Europe and the Middle East.

Through my affiliation with the Council on Foreign Relations and continued personal relationships with my State Department mentors, my private sector career ended prematurely after the September 11, 2001 attacks. Thanks to these close ties to senior leaders at the State Department, I returned to U.S. government service in 2002 to contribute my international banking skills (more specifically, my expertise in off-shore banking activities) to the financial front of the war on terror. I became the State Department's first Director of Counterterrorism Finance Programs.

This was a rather challenging assignment, as I was the only female policymaker leading these new efforts with intelligence and law enforcement officers, who had reservations about my credentials and doubted the effectiveness of "following the money trail" in counterterrorism operations. Through specific case studies and an active public outreach program to the private sector, think tanks (like the Council on Foreign Relations,) universities, and professional associations in the banking sector, I became a recognized expert on counterterrorism finance issues and created a culture of trust and confidence within our team. Under my leadership, the U.S. delivered training and technical assistance to over 20 countries across four continents, training over 1800 foreign counterparts, and our team received an "A-" from the *9/11 Commission* for our efforts to combat terrorist financing in 2005.

The professional networks I cultivated with partner nations, U.S. interagency counterparts, the private sector, and academia were vital to the success of our programs and in raising awareness of the importance of safeguarding the financial markets from terrorist financiers. Without my patrons and professional networks, this extraordinary professional opportunity in the field of counterterrorism would not have been possible.

In the course of my career in international security, I have encountered professional challenges due to my gender but have surmounted them thanks to the four p's of preparation, performance, professional networks, and patrons. While statistics indicate that women are still under-represented in the top leadership ranks across all disciplines including the field of international security, I believe that trailblazers like my mentors, including former Secretary of State Rice, and former President of Chile Michele Bachelet, now the first Executive Director and Under-Secretary-General for of UN Women, have laid the groundwork for progress towards gender equality in the near future.

Irrespective of gender, race, ethnicity, or creed, we should strive to provide promising professionals the adequate access to opportunities to perform and excel in the field of international security.

# Rol de la mujer en la Defensa y Seguridad frente al Dilema: Interés Nacional - Poder Militar / Cooperación-Institucionalización

Julio C. Romero Orozco

## RESUMEN

La permanente evolución de la relación entre los estados y la complejidad de los conflictos intraestatales, desafía a innovar en políticas de seguridad y defensa desde la posición de los organismos internacionales, voluntades políticas de los países miembros, además de la incorporación de otros actores para la cooperación e institucionalización de soluciones para la inestabilidad. Bajo esta condición, el rol de la mujer es primordial, pues desde los conceptos clásicos de funciones específicas y sociedad perfecta hasta su victimización en las últimas tragedias humanitarias, su rol debiera inscribirse con más fuerza en la construcción de la sociedad a través de elementos ciertos: su protagonismo, producto de políticas públicas eficaces de alcance nacional, regional y global, traducida en instituciones robustas y comprensivas.

### Introducción

En el actual ambiente evolutivo, en lo político, socio-cultural, ambiental y económico, donde *“el conflicto domina el pensamiento en categorías excluyentes”*<sup>1</sup> (Beck, 2003) surge la incógnita acerca de la distribución de los roles frente a la situación de género, como asimismo, frente a las diferentes posiciones—y expectativas—culturales y al desafío de orientar las soluciones hacia una mejor sociedad. No obstante, aun persisten Estados y grupos centrados mayormente en la autoayuda y uso de la fuerza militar para defender, a ultranza, sus intereses y modo de vida<sup>2</sup>, no permitiéndose una permeabilidad consensuada de cambios, interacción y diálogo con el sistema internacional pero si con gran potencialidad de generar porosidades de salida de elementos de conflicto<sup>3</sup> e inducir acciones de intervención. En este tenor, se observan mayormente los estados en alerta y peligro<sup>4</sup>, los que alcanzan a más del 50 por ciento de los países del mundo, en los cuales, las mujeres y los niños engrosan significativamente las cifras de desastres humanitarios, no observándose respuestas satisfactorias, esbozos de estabilidad política y social, ni una estrategia de salida para el caso de actores que intervienen y países intervenidos.

Por otra parte, en la categoría de estados moderados y sostenibles, se levantan banderas de asociación, cooperación e integración en torno a organismos y agencias tanto nacionales como internacionales, así como instituciones y organismos gubernamentales y no gubernamentales, donde lo multilateral y lo multidisciplinario se constituyen en una metodología eficaz y ayuda desarrollable en los puntos de conflicto. Aquí el rol de la mujer cobra un valor fundamental tanto en el campo decisonal político como en lo operativo en el terreno de las iniciativas en *pro* de la estabilidad social y política de los Estados en convulsión.

Tras profundas revisiones y viéndose en la necesidad de crear la percepción en la comunidad internacional de ser *“una fuerza para la paz verdaderamente digna de crédito”* (Brahimi, et. al., 2000), cuyas misiones, ahora *“complejas y multidimensionales—se hayan visto forzadas a trabajar más allá de sus capacidades ya sea en materias de tropas, costos y complejidad”* (CECOPAC, 2010),

<sup>1</sup> “El modo de distinción excluyente se considera un principio necesario desde el punto de vista antropológico, biológico, sociológico, politológico y lógico, un principio que, más allá de todo falso idealismo, impone la delimitación entre grupos de todo tipo: etnias, naciones, religiones, clases, familias. Según se argumenta, quien desatienda esta lógica con su fe ingenua en la bondad de su causa provoca la agresión.” (Ulrick Beck, “La cuestión de la identidad,” EL PAÍS / Opinión, 11 de noviembre, 2003)

<sup>2</sup> Directriz de los Estados en un mundo anárquico y competitivo (Trujillo O., 2005)

<sup>3</sup> Véase los escenarios de Irán, Corea del Norte, Venezuela, Colombia (FARC), Haití, entre otros. (Opinión del autor.)

<sup>4</sup> (Failed States Index Scores 2010)

las Operaciones de Paz se abren a un proceso de cuestionamientos y reformas, tras los fracasos, principalmente de África y los Balcanes, con el fin de dar una respuesta eficaz a los principios de la Carta (1945) y propósitos originales de la ONU. Como resultado de gran importancia surge la Declaración del Milenio<sup>5</sup> que fija metas de desarrollo para el año 2015. Más tarde (2005) fue propuesto el concepto “La Responsabilidad de Proteger”, el cual se difunde a través de un Informe manifestando que “la soberanía no solamente daba al Estado el derecho de ‘controlar’ sus asuntos, sino que también confería al Estado la ‘responsabilidad’ primaria de proteger a la población dentro de sus fronteras” (UN, 2010) y si el Estado era incapaz o carente de voluntad para proteger a la población, la responsabilidad incumbía a toda la Comunidad Internacional. Derivándose de ello (UN, 2010): La responsabilidad de prevenir, de reaccionar y de reconstruir, ante lo cual, se infiere que la situación social y aporte de la mujer resulta fundamental, pues del multilateralismo y lo multidisciplinario se infieren ideas que pueden traducirse en modelos de nuevas instituciones nacionales y transnacionales capaces de desplegarse o transferirse con efectividad y fortaleza.

### ¿Qué rol le corresponde a la mujer en las Relaciones Internacionales?

Últimamente, surge la Iniciativa Nuevo Horizonte (2009), cuya propuesta se basa en potenciar el diálogo entre los actores intervinientes en las OPAZ con el fin de lograr una visión compartida de la situación de conflicto, la construcción de un sistema eficaz de apoyo y el traslado de los beneficios de la alianza a la complejidad del terreno. Esto significa efectos logísticos, mando y control, lenguaje, comprensión cultural, cercanía a la población afectada y principalmente, una correcta retroalimentación al nivel político de la ONU, como también a los países contribuyentes y obtener así un alto grado de previsibilidad y adaptación eficaz a la singularidad del conflicto.

En este contexto ¿cómo se debemos identificar y evaluar capacidades respecto al desempeño de la mujer en la Seguridad, Defensa y Reconstrucción de los Estados vulnerables?

La respuesta podría radicar en la generación de Políticas Públicas<sup>6</sup> para la Seguridad, Defensa y Desarrollo, la que puede ser observado bajo el siguiente modelo de evaluación e identificación de capacidades (Kingdon, 1985):

#### 1.- Reconocimiento del problema.

La mujer—considerada como un objeto de razón, orientada para la creación de la sociedad perfecta (Platón)—y posteriormente la expresión: *cada sexo tendrá sus roles específicos* (Aristóteles), de donde se desprende la idea de conservación y desarrollo de la especie, nos sitúa frente al dilema: Interés Nacional—Poder Militar / Cooperación-Institucionalización en un escenario actual complejo, de expectativas y profundas transformaciones culturales de gran impacto social.

Siendo la tendencia global en la actualidad al cosmopolitismo, apertura cultural, la visión y voluntad política, como también, al conflicto, ahora se deberá considerar y valorar “que la

---

<sup>5</sup>“Metas fijadas para el año 2015” (Página oficial de las Naciones Unidas en Chile, 2010 ([http://www.onu.cl/index\\_net.html](http://www.onu.cl/index_net.html))):

- Erradicar a la mitad la pobreza extrema y el hambre
- Lograr la enseñanza primaria universal
- Promover la igualdad de género
- Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años en dos terceras partes
- Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes
- Detener y echar atrás la propagación del VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis
- Velar por la sostenibilidad ambiental
- Forjar una alianza mundial en pro del desarrollo, con metas para la prestación de ayuda, el comercio y el alivio de la deuda

<sup>6</sup> Una política pública es definida (María das Graças Rua [1997] en Molina, 2009) como un “conjunto de decisiones que se traducen en acciones, estratégicamente seleccionadas (dentro de un conjunto de alternativas, conforme a una jerarquía de valores y preferencia de los interesados). Su dimensión es pública por el tamaño del agregado social sobre el cual inciden, pero sobre todo por su carácter imperativo, siendo éste revestido de la autoridad legítima y soberana del poder público.”

complejidad y eficacia de las actividades en terrenos conflictivos es básicamente un problema multilateral y multidisciplinario preeminente sobre aspectos de género”. Lo anterior sugiere una mayor interacción de ministerios con uno específico para la mujer (SERNAM en Chile) con capacidades, especialmente de Previsión.

## 2.- Generación y selección de opciones.

Acciones asociativas y cooperativas (a Nivel Político) intraestatales, regionales y global, principalmente respecto a capacitación y entrenamiento especializado multidisciplinario, como asimismo, difusión de contenidos de Seguridad, Defensa y Desarrollo permitirá asumir roles en: Procesos de integración y cooperación en todos los campos (ONU, UNASUR, Consejo de Defensa Sudamericano, ALCOPAZ ONGs, otros), donde la transferencia de instituciones y de tecnología—diplomacia técnica, entre otras—se constituirá en metodologías favorables para la incorporación de la mujer en la Defensa y Seguridad. Lo anterior sugiere la apertura o fortalecimiento de suborganismos educacionales al interior de los organismos multinacionales nombrados, con la capacidad de generar programas de estudios y becas de perfeccionamiento, como asimismo, constituirse en centros generadores de ideas y mejores opciones.

## 3.- Identificación de la “Ventana de oportunidades” que se abre.

La mirada crítica e introspectiva, traducida en reformas y nuevos conceptos, de las ONU identifica una serie de escenarios y desafíos de desempeño a nivel regional y global, constituyéndose en “dónde, por qué y para qué” actuar y “hacer las cosas de manera eficaz”, asimismo: ¿con qué?

Las tragedias humanitarias surgidas de los conflictos de África, Europa y Haití, y sus consecuencias para la seguridad, y defensa y desarrollo sumadas a los efectos de la naturaleza (huracanes, terremotos) y enfermedades (como el cólera), podemos considerarla como un verdadero escenario de oportunidades para orientar políticas de reconstrucción considerando una participación activa de la mujer especialista en áreas de la salud y ayuda psico-social, como también en capacitación y entrenamiento para actuar en escenarios de mayor complejidad, intensidad y vulnerabilidad.

## 4.- Gestión de la opción seleccionada

Esta es quizás la etapa más difícil, pues se tendrá que entrar al debate cultural y de corrientes de opinión sobre significados que pueden ser cuestionados, como por ejemplo: el rol de la mujer en defensa / familia o rol de la mujer en defensa y asuntos étnicos, por lo que la participación de la mujer podría desarrollarse o estancarse sino se llegan a consensos y solución de conflictos históricos. En este aspecto la voluntad de los estados y organizaciones participantes debiera sostenerse principalmente en el diálogo, la coordinación y mecanismos de comunicación efectiva (lenguaje común) de manera de generar la institucionalidad de la participación de la mujer en Seguridad y Defensa sobre “una base sólida cultural-histórica” que valore sus posibilidades de, en primer lugar, participar y en segundo lugar, desarrollarse ante los nuevos desafíos que plantean las viejas y nuevas amenazas.

## 5.- Monitoreo de la opción y su evaluación.

En esta instancia, cobran gran validez la coordinación y comunicación de organizaciones multilaterales e instituciones estatales de manera de fortalecer procesos de seguimiento y medición bajo lenguajes y objetivos comunes, donde se indica como agentes de control a organismos multinacionales capaces de interactuar y procesar los resultados de las actividades realizadas.

## **Conclusión**

A modo de conclusión, un enfoque sociológico constructivista, de acuerdo a los actuales escenarios sociales, promueve una nueva identidad que supera la autoayuda y el carácter aislacionista de los estados. Esta nueva identidad exige a la sociedad todo un compromiso y responsabilidad adosados a estructuras institucionales para cooperar, interaccionar y proteger. En esta propuesta, la mujer reditúa la tarea clásica de contribuir al logro de una sociedad estable.

El rol de la mujer en la Defensa y Seguridad frente al dilema: Interés Nacional—Poder Militar / Cooperación-Institucionalización nos abre al debate político-social y cultural de generación de Políticas Públicas preeminentes por sobre la exclusión arraigada al interior de los estados y en nuestros valores y tradiciones. Estas debieran orientarse con firmeza a cuatro dimensiones fundamentales de la construcción social:

1. *Incorporación del tema en la Agenda Política y su difusión a la Comunidad*
2. *Estructuración de un marco legal y reglamentario consensuado* por todas las corrientes de opinión.
3. *Generación de Políticas Públicas* que contemplen aspectos educacionales y de capacitación, como también, la consideración de *minorías étnicas y voluntariado* como un gran potencial de cooperación y creación de institucionalidad.
4. *Creación y Consolidación de instituciones* en las cuales el aporte y protagonismo de la mujer sea percibido y valorado (un valor de compromiso social) de acuerdo a desempeño y logros en escenarios de conflictividad.



# Bibliografía

- Beck U. (2003), “La cuestión de la identidad,” Artículo *Diario EL PAÍS* / Opinión (España), 11 de noviembre, 2003
- Brahimi, et. al. (2000), *Brahimi Report, United Nations Assembly / Security Council, report of the Panel of United Nations Peace Operations A/55/305, S/2000/809*, 21 August 2000.
- Failed States Index Scores 2010*, Recuperado el 10 de Julio de 2010.
- Molina (2009) *Modelo de Formación de Políticas y Programas Sociales*. Recuperado el 3 de Abril de 2010 [http://www.fundacionhenrydunant.org/documentos/Diplomado\\_2008\\_2009/modelo\\_pp\\_molina.pdf](http://www.fundacionhenrydunant.org/documentos/Diplomado_2008_2009/modelo_pp_molina.pdf)
- ONU (2010). Página Oficial de las Naciones Unidas en Chile, 2010, Recuperado el 10 de Julio de 2010 ([http://www.onu.cl/index\\_net.html](http://www.onu.cl/index_net.html))
- Trujillo O. (2005). *Cultura Política e Identidad Nacional en Japón*, Recuperado el 23 de Julio de 2010 <http://www.sens-public.org/spip.php?article145>



# Democracy and Security in Latin America: Underlying Causes of Crime, Violence, and Political Terrorism

Howard J. Wiarda

This presentation was made at the Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS) *Conferencia Subregional para Meso-América*, San Salvador, El Salvador, July 20-23, 2010.

## ***Introduction: Democratization and Terrorism***

Crime, violence, and terrorism are dramatic but poorly understood challenges to democratization worldwide. The United States' southern neighbors are not immune, even as the war on terrorism has focused U.S. policy attention away from Latin America and toward other areas. The Latin American countries have been struggling for many decades to democratize and to develop at the same time that they have been caught in a maelstrom of activism, extremism, and now increasing criminality often concentrated with violent attention on national politics. In some cases, the struggle for democracy and development has been superseded by the struggle with private terrorist and criminal groups for state and resource control, threatening domestic, regional, and international security. Whether the state and civilian, democratic, government authority in this contest is winning is not clear.

## **Rising Crime and Narco-Trafficking**

Latin Americans are now ranking rising crime, violence, and public insecurity as number-one issues. The incidence of crime, including violent crime, kidnappings, murder-for-hire gang activities, extortion, money laundering, and narco-trafficking, has risen sharply in the last decade. There is a close link between Hispanic gang activities in the United States and, upon the return of some of their members, gang activities in Latin America. The incidence of violence, crime and terrorist acts is rising, especially in Mexico and some Central American and Caribbean countries, to the same level or greater than was the case during the area's civil wars in the 1970s and 1980s. There is also a close connection between violent gang activity and acts, real or potential, of political terrorism. Uncertainty and fear are widespread throughout the region.

For a long time, it was Colombia that received the most attention for its violence, guerrilla terrorism, and civil narco-trafficking—all closely interrelated. But under President Álvaro Uribe and with major U.S. assistance, Colombia's violence and the influence of its guerrilla groups have receded. Unhappily, close-by Mexico, with whom we share a two thousand mile border, has now taken greater prominence, even making the Pentagon's list as a potential "threat" and thus garnering greater attention. Mexico is not a threat in any traditional military sense but, due to the narco-gangs controlling large areas of the country using violence and terror tactics to intimidate the government, citizens, and the police and army, and perhaps producing a "failed" or partially failed state. In Central America, particularly El Salvador, Guatemala, and Honduras, violence and gang-related activities, often linked to the violence of Mexico, drugs and the U.S. border area, are similarly reaching epidemic levels.

Several explanatory variables exist for crime, violence, and political terrorism in Latin America. By analyzing political terrorism's causes and current manifestations, its consequences and, hence, the successes and failures of policy response to these acts may be better elucidated. Some useful generalities may also be extrapolated from the particulars of the Latin American situation, perhaps

offering insight into political terrorism as it presents itself in other regions of the world.

In surveying here the most visible and troubling forms of crime, violence, and political terrorism in Latin America, we assume a greatly simplified view of democratization as a transitional course bringing about participatory processes and elections and embracing egalitarian values (however incompletely), though not necessarily in identical reflection of the United States. Democratization has at once objective features (regular elections) as well as subjective intonations (“illiberal” democracy), especially within the American political system. Placed within the context of its current war on terrorism, mutual and concurrent interests, and its extensive history of deliberate hemispheric involvement, the United States has justification for careful scrutiny and cautious but active response to political terrorism in Latin America.

## Theory and Causes

Political terrorism is the deliberate manufacture or manipulation of fear, used as a tool of coercion. It may draw attention to a person, a group, or a cause. It has been used to demand government or legal reform and to free imprisoned comrades. It is infinitely malleable: it can be employed for a great variety of uses by individuals or groups willing to prey upon fear to achieve their goals. For nations afflicted, not only are lives lost and property damaged but also quality of life degrades and national productivity decreases. Governments must also divert valuable and scarce resources from democratization and development efforts to police, military, and juridical actions.

In Latin America, the confluence of political terrorism, fragile democratization efforts and depressed economies may be contributing to the decreasing faith in democracy as the appropriate and desirable government form. But however unfortunate, history provides evidence that the tactics and methods of terrorism have been etched into the ethos of Latin America’s political violence. Terrorism begets more terrorism and in some countries insinuates into the political culture. Old habits die hard. In some cases, persistent and pervasive terrorism has left governments critically weakened and vulnerable as they limp toward a state that is democratic, stable, and consolidated—an impossibility under such conditions. State success is jeopardized, to the detriment of the interdependent global community.

The coincidence of several characteristics among nations suffering under political terrorism is striking. For example, political terrorism in the form of kidnappings is occurring most prevalently in transitional societies and in societies where painful class conflict exacerbates the socioeconomic cleavages in society. Upon closer examination, the frequency of coincidence of the characteristics discussed below suggests that they encourage an environment of political terrorism.

The causes of political terrorism are not simple. A single act may have many explanations, of which some focus on immediate demands and others on longer-range patterns. The true cause of political terrorism within democratizing nations is most accurately described through a number of variables based on circumstance and context. Eight causative, long-term conditions are immediately identifiable: the transitional nature of these societies; intense class conflict; a distinct political culture often based around machismo; the perception of a zero-sum game regarding scarce resources; state failure to deliver socioeconomic opportunities, mobility, and safety nets; the self-perpetuating trap of habit; the absence or decline of traditional restraints (e.g., religion); and rising crime and narco-trafficking. In addition, there are more immediate causes.

1. *Transitional Societies.* Societies undergoing a transition from agrarian to industrial or industrial to post-industrial are especially at risk for an upsurge in certain violent crimes. The same relationship extends to political terrorism. States in transition frequently have societal conditions conducive to extralegal means of demanding or producing political change, including political terrorism. The advancement of the development process provides an economic base and infrastructure conditions

that may also foment crime when coupled with ineffective and corrupt policy, government, or military forces.

Transitions in societies are times of political and/or social upheaval. Instability unsettles society's structures even if the transition itself is not characterized by violence. New cleavages may appear, accompanied by increased lawlessness or corruption. Significant segments of society may have incomes insufficient to support themselves through legitimate means as their nation shifts from one economic base to another. State-funded social safety nets are minimal or absent under a traditional development rubric of austerity. Urbanization increases, yet jobs are scarce and cities lack adequate existing infrastructure to support the population shift. People are lost in societal cracks and left disenfranchised and desperate as old ways of life fade without any clear alternatives provided by the state or the market. Desperation may encourage political terrorism where there is little confidence in the intended result of successful transition and where there are only feeble mechanisms to check violence.

2. *Class Conflict.* Class conflict is another explanatory element of political terrorism. While many Latin American countries have experienced increased income over the last decade, income inequality remains higher here than in any other region of the world. Economic crisis makes it worse. Few control the preponderance of power and resources within many of these societies. In most cases, paper currency translates to political currency, allowing the wealthy to be politically influential and marginalizing the overwhelming majority who are poor, working class, or lower class. Thus, masses who often subsist on less than a living wage and who lack basic necessities are left with a sense of impotence in a political system that denies them voice, representation, or equal control.

Political terrorism confronts these class inequities, perceived or real. Through their acts, terrorists may seek to galvanize political support behind legal reforms, elections, parties, or even revolutionary measures that in some manner address the income and power disparities of society. Political terrorists in societies with class conflict may be seeking a redistribution of wealth and a reallocation of power, however crude their methods or poorly articulated their logic. Terrorist and criminal gangs often increase their popularity by building schools, hospitals, and athletic fields which cash-strapped governments cannot afford.

3. *Political Culture and Machismo.* Latin American political culture is often characterized as having strong elements of machismo, even today. In an environment traditionally dominated by men and where respect is earned through conspicuous bravery, expressions of heroic conquest, and decisive action, the methods of political terrorism may resonate with those frustrated by their ineffectiveness within state-sanctioned participatory political processes. This is especially true today of Central American young people: no jobs, no education, no prospects, hence the turn to crime. The bigger the guns, the more respect one commands.

Political culture also represents the political norms, understandings, and mores of society. In Latin America, what may have started as an accident of history—the orchestrated use of violence to achieve either limited or total gain—now has had a certain legitimacy conferred upon it by success, repetition, and societal acceptance. Violence becomes part of the political process. Political terrorism in every corner of the world has been justified as the fight for freedom. Nowhere has that iconography been more celebrated than in the countries of such people as Simon Bolívar, Che Guevara, Fidel Castro, and Hugo Chávez.

4. *Scarce Resources and Overcoming the Zero-Sum Game.* The scarcity of resources confronting some countries of the Caribbean and Central and South America has rendered development considerably more problematic. A country with negligible natural endowments or comparative advantage in cash crops alone has no obvious economic base that can be cultivated and reaped for development income. Industrialization becomes nearly impossible because raw materials, finished

goods, and skilled labor must all be imported. Democratization is complicated by this lack of natural wealth in two obvious ways. First, the expenses of reform cannot be met through the country's economic base and, second, a middle-class is slow to develop under such conditions.

Resource scarcity encourages an atmosphere conducive to crime and political terrorism. In a struggle for survival, basic resources such as a reliable and potable water supply for drinking and irrigation can spur intense conflict, domestic and transnational. Desperate circumstances promote a competition for survival where the impoverished or those who are the object of systematic government discrimination forcefully take control of the few resources available. Politically, in a context of a stagnant or contracting economic pie, there are never enough pieces to hand out to those clamoring for more. The dilemma becomes a zero-sum game: if you get yours, there's less for me. What's needed is a concept where *all* the boats can rise on a rising sea.

5. *Failure to Deliver Social or Economic Reforms or Improvements.* Reformist governments are elected because of their promises. Whether these promises are for economic or social improvement, or both, governments may find them difficult to deliver once presented with the complicated reality of bureaucracy, limited resources, entrenched corruption, and so on. The population, with naïve expectations of the extent and immediacy of social or economic improvement, becomes disillusioned and disgruntled when reform fails to appear as quickly or as dramatically as promised and hoped.

Political terrorists and criminal gangs may prompt a government that has become unfocused and mired in political infighting by adopting violently coercive means to demand delivery of promised reforms. Or, losing complete faith, political terrorists may eliminate politicians or intimidate the population in order to materially affect election results or to pressure for new parties or politicians. There is an immediacy in the acts of terror that may be lacking from democratic reform, which is ponderous, slow and burdensome.

6. *Habit and Self-Perpetuating Cycles.* Related to the argument that political culture may evolve to include a tacit acceptance or expectation of political terrorism in response to some government failure or political injury, political terrorism can become inculcated into political routine. It becomes "habit-forming" or, more aptly put, part of a self-perpetuating cycle where an act of political terrorism is met by violence that is then answered by more violence. It is an escalating spiral of action-reaction, often fed by official government response and policy.

7. *Absence of Traditional Restraints: The Church and Religion.* Last among these long-range factors, traditional societal restraints are eroding as the historical influence of structuring mechanisms, such as the Roman Catholic Church, fade. The values instilled by pious acceptance of church teachings are no longer as inviolable and sacred as they once were. In fact, participation in the Catholic Church has greatly declined in recent decades as religious life reorients itself to secularism or even Protestantism.

Political terrorists are no longer held in check by their own or society's strict adherence to religious doctrine. Communities are less self-policing as each person's responsibility reorients to self-reliance rather than collective reliance. Political terrorists are no longer facing overwhelming community sanction for their violation of church and community standards. Or they no longer care.

## **Proximate Causes**

All of the above factors are long-range factors. They provide the overall sociopolitical context in which rising crime and violence take place. Because they are long range and deep seated, they are very difficult to solve. On the other hand, the long-term overall modernization and development of Latin America over the last fifty years make it possible to see vast changes. Think of what Latin America was like in 1960 versus its situation today.

We now turn our attention to more short-range or proximate causes of today's crime and violence. I identify four of these, though there may well be others. The short-range causes have the advantage, more than the long-term ones, of being amenable to resolution through concerted political, diplomatic, police, and judicial action. Of course, each country will have to face these difficulties in its own way, but coordination between countries is also possible.

1. *Gang Activities.* During the last decade, gang activities in Mexico, Central America, and the United States have multiplied. These gangs are often violent, involved in drug activities, and are well organized. They challenge the police, the justice system, journalists who write about them, government officials, and ordinary citizens.

These criminal gangs have long been with us. What is perhaps new is not just the better organization and arms that these groups possess but also, like so many things these days, the fact that they have become transnational. The gangs have become globalized. They possess computers, cell phones, Blackberries, and other high-tech equipment. More than that, the gangs have branches in different cities and countries. These include San Salvador, Guatemala City, Tegucigalpa, San Pedro Sula, Mexico City, Monterey, Houston, San Diego, Los Angeles, Atlanta, Chicago, and others. Their criminal activities—drugs, theft, extortion, money laundering—have also become international. Concerted and cooperative action that reaches across borders will be required to deal with these criminal gangs.

2. *Spillover from Mexico.* It is well known that in recent years Mexico has been wracked by violent drug gang activities. The violence has grown to truly horrific proportions; in some areas of the country, the gangs may be more powerful than civilian or police authorities. The widespread activities of these gangs and their territorial control have given rise to speculation in some quarters that Mexico may be becoming a failed state.

What is less well known is that the Mexican drug gangs have also established beachheads in other countries of Central America. Not only do they work closely with the gangs from other countries but the Mexican gangs are themselves now buying land and establishing legitimate businesses, particularly in northern Guatemala but also El Salvador, Belize, Honduras, and Nicaragua. These lands and businesses may be used as transfer points for drug trafficking, for money laundering, and to provide legitimacy to the narcos' non-legitimate activities. It is just a matter of time before the violence of the Mexican drug wars finds expression up and down the Central American isthmus as well.

3. *World Economic Depression.* For the past two years we have been witnessing an economic depression that, except for some Asian countries, has become global in its dimensions. Those countries whose economies are tied closely to the United States, like Mexico, El Salvador, Guatemala, and Honduras, have been especially hard-hit.

The global economic downturn not only results in higher unemployment, slower or nonexistent economic growth, and fewer prospects for young people—precisely those being recruited into gang activity—but it also exacerbates the problems identified in the first part of this analysis. That is, global recession tends to make worse the tensions of transitional societies, tends to worsen class conflict, undermines democracy, increases problems based on drugs and envy, makes zero-sum thinking even worse, renders reform and improvement more difficult and weakens even further traditional restraints on behavior. The Central American countries, especially, have severe structural problems with which they must deal, and recession or even depression exacerbates *all* of these problems.

4. *Globalization.* Globalization is occurring whether we wish it or not. It is with us, all around us, a part of us. No country can escape from globalization—unless it wishes to become a “hermit

country” like North Korea. To be or not be a part of globalization is no longer an issue; the only question is whether a country is in a position to take advantage of globalization or not.

Here again, Mexico and the small countries of Central America are particularly vulnerable. First, and unlike most of the South American countries, they are tied in closely with the U.S. economy so, when the U.S. economy suffers recession, Mexico and Central America also suffer, often worse because their economies are not so diversified as that of the U.S. Never has the old adage, now applicable to both Mexico and Central America, been truer: “when the U.S. sneezes, Mexico [and Central America] get pneumonia.”

Second, while we usually think of globalization as primarily economic, globalization also has cultural, political, military, social, and technological aspects to it. In the present circumstances, what is particularly worrisome is the globalization of crime, violence, gangs, guns, narco-trafficking, and mafias. That is one of the unfortunate side-effects of globalization, which otherwise can be advantageous. Sadly, it is almost as difficult to reverse the violent and criminal aspects of globalization as it is to hold back the tides of globalization in general.

## **Conclusion**

Crime and political terrorism constitute grave threats to the democratization as well as the development process in Latin America. While they do not have the power or momentum in most countries to derail the process entirely or to overthrow governments, fighting crime, violence, and terrorism drains resources and strains government relations within communities as well as causes war weariness among the people. It adds to the divisions and tensions of already deeply divided countries. Such tensions tugging at democratization are contributing to the decline of its appeal to Latin Americans generally. Specifically, dissatisfaction may be slowing progress by manifesting itself in frequent administration overturns, interrupting policy continuity, diminishing government effectiveness and ability to deliver social and economic policies, and alienating people from a political system based on enfranchisement and participation, especially in its earliest stages.

Clearly, political terrorism is sufficiently threatening to already fragile societies and governments to more than justify prioritizing it in policy and practice. Current policy has focused, though obliquely at times, on rehabilitating societies and economies by increasing people’s levels of social and human development. Policy has also been hampered by debates surrounding the identification of optimal military and police measures to eliminate terrorists and their accomplices. While the answer to this question is important, it could unduly focus governments on counterterrorism measures that are incomplete and thus doomed for failure because they do not holistically remedy the actual causes of political terrorism as indicated earlier in this presentation. The problems are social, economic, political, and cultural—not just law enforcement.

While there are several key variables within these societies that contribute to the rise of crime and political terrorism in Latin America, societies in transition are by definition at the threshold. Unfortunately, change in Latin America most often equates to weak and unstable governments and weak and unstable transitions to democracy. There is class conflict, creating nearly irreparable cleavages in some cases. These cleavages are based most frequently on the failure of governments to deliver meaningful and substantial economic and social reform, often needed to redress egregious power and income inequalities.

History has played a role by delivering larger-than-life liberators into societies colored by machismo and a political culture that sometimes idolizes freedom fighters. Scarce resources for development and their unequal distribution provide a catalyst for the volatile face-off of the impoverished, marginalized, or greedy against the ownership class (government or otherwise), who are the economic as well as the political elite. Traditional society and ways of life, centered so strongly



in earlier times around faith and devotion within the structure of the Catholic Church, is reorienting to modernity and the secularism it brings to many places. Finally, to a certain degree, political terrorism has become habit or party to a self-perpetuating cycle in many countries. Crime and terrorism are established as the way to effect change or to demand recognition. Its violence is most often met by equal or greater government violence, where tit for tat is inculcated into generations as reasonable policy.

These are some of the long-range causes of crime, violence, and political terrorism. In addition to these long-term factors, our analysis also focused on short-term or proximate causes: the rise of criminal gangs, spillover effects from narco-violence in Mexico, the worldwide economic downturn, and globalization. Emerging patterns of crime and terrorism in Latin America now join the already well-documented permutations seen in other areas in recent decades. They include transnational cooperation among disparate mafia groups, entrenched criminality that may eclipse state authority, and diffusion of Middle Eastern terrorism and possibly the al Qaeda network to this far-off region. These patterns represent the never-ending evolution of terrorism and the greatest threat from political terrorism to domestic and international security.

Response has centered around two principle needs in policy: an effective means of capturing terrorists or otherwise physically restraining terrorism and the mending of societal and economic woes in order to prevent the production of terrorists or an environment conducive to their creation. The former, while critical, will never be able entirely to halt terrorism, so the latter is in that sense more important. To these two factors we would add what seems to be the most critical factor: the need for effective, democratic, pluralist governance and effective delivery of social and economic development, itself difficult in transitional societies.

The United States has chosen to engage itself in aiding Latin America to fight crime and violence. In the ever-changing world, the United States will come to engage more actively and aggressively in aiding its southern neighbors. The world is more interdependent than ever, and the United States has its strongest ties to Latin America in history. Moreover, through immigration, culture, trade, tourism, oil, and natural gas, to say nothing of drugs and crime, we are also more interdependent with Latin America than ever before. But there is another consideration that currently preoccupies much of Washington's policy: the global war on terrorism. The U.S. cannot do it all; Latin American states must also be cooperatively involved. In later sessions of this conference we will discuss these new and cooperative efforts.

The truest test of Latin American success can be found in the formidable task to democratize and develop in an environment fraught with tension and violence. Proof of Latin America's ability to do so will be found in its ability, with U.S. assistance, to identify and adopt effective, responsible, and feasible means of coping with the challenge.



# A brief annotated bibliography in English and Spanish of women in defense and security

Whitney Hoft and Daisy Ocampo

The military has traditionally been a male-dominated world—one that is organized by men, led by men and joined by men. The numerous differences between countries' militaries include those of hierarchy, training, discipline, weaponry and access to resources, but the prevalence of men is a characteristic that virtually transcends countries' borders. Keeping in mind that this study does not address issues having to do with civilian law enforcement, it can be safely stated that over the years, women have played numerous roles in defense and security such as those in nursing and peacekeeping, but only recently have they been introduced to combat positions. Even those who have operated in a theater of conflict are restricted to roles involving a certain minimal contact. Some countries have proven to be more progressive than others with the roles they allow women to enter, but there are still very few that have all positions open to women.

Several countries have broken the lens that prevented their society from seeing women in these aspects of the public sphere. In the case of ranks within the military, women hold more positions than ever before; however, it is unclear if women receive the same treatment as male servicemen or if women have any real power at all. Despite the fact that women are fully conscious of the commitment they make to the military when joining, a systematic patriarchy limits their contributions, thus halting their advancement within the forces. There are many aspects and trends one must examine to understand the role women play in the armed forces, putting into question whether the military doctrine will be reoriented to embrace a female presence and active participation.

The following is a brief annotated list of publications both in English and Spanish that allow for a better understanding of the role of women in security and defense. As the reader can see, the field is still relatively new, and a universe of theories, chronicles and other practical experiences still need to be explored. The articles, presented in the alphabetical order of the authors' last names, are meant to contribute to that dialogue.

1. Adams, Jerome. (1984). "Follower Attitudes toward Women and Judgments Concerning Performance by Female and Male Leaders." *Academy of Management Journal* 27: 636-643.

Adams examines the responses of 1,586 military cadets to questionnaires regarding bias toward the success of female versus male leaders in the military. The results found that judgments about leaders are not related to sex, while also showing that males follow male leaders better than female leaders. The contradictory results, as well as their contradiction with previous research, leave questions as to the validity of the test. The discussion does not elaborate on possible mistakes in the findings or ways to improve future research, so it may be seen as largely unhelpful except as a cautionary tale of research design.

2. Alfarano, Ana Laura, and Cristina Núñez. "Equidad De Genero En Las Fuerzas Armadas." *Tesis de Grado*, Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina ([http://www.perio.unlp.edu.ar/seminario/IX\\_congreso\\_virtual/nivel\\_II/ponencias\\_ISER/alfarano\\_nunez%20diez.doc](http://www.perio.unlp.edu.ar/seminario/IX_congreso_virtual/nivel_II/ponencias_ISER/alfarano_nunez%20diez.doc).)

Alfarano and Núñez attempt to explain what factors contributed to the shifting role of women within the Armed Forces. The authors take a theoretical approach, analyzing the social construction of women. An examination of the concept of maternity was made because the latter seems to be an auto-definition that played a pivotal role in the

views of women, in effect disabling them as people who carry an inherent limitation. In addressing the construction of women, the authors explain how men have always held power to control and determine different social spheres such as culture, religion, and education, institutions which value men and leave women out of the public eye. This article offers an excellent analysis of theories and how they are applicable to the roots of why women are having a hard transition into military life. This helps put into perspective the lingering patriarchy and how there are pre-conceived notions of women that have not been broken or have even begun dissolving.

3. Castañeda, Ivette. (2006). "Botas de color rosa. Las mujeres militares en el Perú." Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Lima, Peru. (<http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-castaneda-ago06-iidh.html>.)

This article speaks about the case study of Peruvian women in the military. It concludes that men still hold a strong say in the military. The author addresses the question of how the coup d'état has given the military a strong authority in Peru, foreclosing the debate about the issue of gender inequality. This article is worth reading and following up with additional research because many Latin American countries continue in a developing phase, rebuilding institutions that have been altered by coups and insurgencies. This article highlights a new area worth investigating, yet does not do so itself.

4. Constantini, Pablo. (2008) "La Más Asombrosa Arma Moderna Del Arsenal Occidental Militarización Femenina En El Mundo Contemporáneo." *La Aljaba* 12. Segunda época, Volumen XII, 2008. (<http://www.scielo.org.ar/pdf/aljaba/v12/v12a07.pdf>)

Constantini offers a male perspective and goes further to explain why female integration can be an uncomfortable and conflicting reality for men. He concludes that legitimizing the presence of women in the military contradicts many socially pre-conceived notions about women and violence. Although he offers this perspective, he still supports the ideology of liberal feminism and perceives this to be an asset that has the capacity to determine the direction the military is taking, such as possibly taking on more diplomatic roles and relations. He acknowledges the higher number of women enlisting, yet concludes that the stereotypes are still the same—and perhaps worsening. He draws on the example of women adopting masculine traits to be competent, thus still participating and legitimizing the hegemonic masculine paradigm. This article is rather informative and presents a male perspective that is advocating for the inclusion of women in the armed forces.

5. D'Araujo, Maria Celina (2003) "Pos-modernidade, sexo e genero nas Forças Armadas", *Security and Defense Studies Review*, Vol. 3, no. 1. (<http://www.resdal.org/producciones-miembros/redes-03-daraujo.pdf>).

6. Dandeker, Christopher, and Mady Wechsler Segal. (1996). "Gender Integration in Armed Forces: Recent Policy Developments in the United Kingdom." *Armed Forces and Society* 23: 29-47.

Recent policy changes have increased the positions available to women in the military in the United Kingdom due to a number of social and political factors. This article reflects on these changes and examines their implications. The authors emphasize that, while changes can be good, the transition is often difficult and may create a chasm between groups that would otherwise not exist. This article provides direct and unbiased information about the pros and cons of women's participation in the military.

7. Davison, Major Scott. (2007). "The Combat Exclusion of Women in the Military." *Australian Army Journal*, Vol. 4, No. 3, Summer, 59-78. ([http://www.army.gov.au/lwsc/Docs/AAJ\\_Summer\\_07.pdf](http://www.army.gov.au/lwsc/Docs/AAJ_Summer_07.pdf))

Major Davison analyzes the arguments against women in combat positions in the military and, through detailed research and obvious experience, presents an opposing argument emphasizing that in a combat situation, neither side's army considers the gender of the soldier. He presents the common views against women's participation in the military, and succinctly explains why the author believes they are unfounded.

8. Davis, Karen. (2011). "Sex, Gender and Cultural Intelligence in the Canadian Forces." In *Defending Democracy and Securing Diversity*. Christian Leuprecht (ed.). New York: Routledge, 2010.

This article foremost rebuts the biological dichotomy of female/male as a justification for not incorporating women within the military. The author analyzes the social relationships and social construction of women and men, pointing out that it is not about compartmentalizing gender but rather analyzing the relationship among the two sexes. She says understanding this will be key to creating cultural intelligence, a resource that will ideally spread a wave of consciousness about gender in the military. This proposal is worth looking into because it draws on cultural relativism as an effective means to create change.

9. DeGroot, Gerard J. (2001). "A few good women: Gender Stereotypes, the Military and Peacekeeping." *International Peacekeeping*, 8, 23-38.

The article defends the differences between men and women and argues that those differences lead to women's success in the military. DeGroot briefly describes women's roles in the military throughout history as nurses and discusses the way that women's gentle nature is helpful in peacekeeping. While DeGroot does offer a unique perspective, many of the author's arguments are left unfounded by research and tend to come across as mostly social judgments rather than scientific fact.

10. Duncanson, Claire. "Forces for Good? British Military Masculinities on Peace Support Operations." Diss. University of Edinburgh, 2007. *JSTOR*. Web. 15 July 2010.

Duncanson's dissertation uses the British army as a prototype to examine the stereotypes against women, and their abilities in peacekeeping roles. Peacekeeping, Duncanson argues, goes against the traditional masculine position of the military and therefore shows a progression toward gender equality in the military. The article is very dry and difficult to read, but offers an important and unique perspective on the equality debate in the military.

11. Eagly, A.H., and M.C. Johannesen-Schmidt. (2001). "The Leadership Styles of Women and Men." *Journal of Social Issues*, 57, 781-797.

The authors use Social Role Theory to analyze the differences in leadership styles between men and women. They find that women largely fall into gender-stereotypic behaviors when faced with leadership situations. Although it does not speak directly of the military, the results can be easily applied to the traditional masculine setting of the military, given the nature of the research.

12. Febraro, A. R., and C. McCann. (2002) "Demystifying the 'Feminine Mythique': Or, Women and Combat Can Mix." *Marine Corps Gazette on the Net*. (<http://www.mca-marines.org/gazette/article/demystifying-%E2%80%98feminine-mythique%E2%80%99-or-women-and-combat-can-mix>).

The authors argue in favor of women's inclusion in the military in response to Marine Col. William T. Hewes' argument against it. They rebut the proposition that women should have the same rights as men, and emphasize that if women are to be excluded from the military, men should be excluded from traditionally feminine roles. The article provides little empirical research and is focused mainly toward proving Col. Hewes' to be wrong. It therefore does not prove to be very informative or noteworthy.

13. French, C.; C. Birtles, and S. Wessely. (2006). "Deployment Experiences of British Army Wives Before, During and After Deployment: Satisfaction with Military Life and Use of Support Networks." *Human Factors and Medicine Symposium on "Human dimensions in military operations."* (<http://ftp.rta.nato.int/public//PubFullText/RTO/MP/RTO-MP-HFM-134//MP-HFM-134-38.pdf>.)

By taking a look at women's experiences with being in charge of the home while their husbands are deployed, the authors explore women's leadership in the military in an unconventional way. Although previous research shows intense emotional strain on marriages during deployment, the authors find that their participants gained emotional strength. The research provides a practical and functional perspective on women's roles in the military who are not involved in combat.

14. Friedman, E.J. (2009) "Gender, Sexuality, and the Latin American Left: Testing the Transformation." *Third World Quarterly*, 30, 415-433.

Friedman explores the impact of Latin America's leftist government on women's as well as GLBT rights using historical references and an international comparison, on a variety of women's issues, of Brazil, Bolivia, Chile, and Venezuela. The article concludes that there is a mixed commitment to women's and GLBT rights in leftist countries today, and that there are distinctions between these commitments among different Latin American countries. The article provides an elaborate description of the role of women in Latin America, but provides little discussion about their roles in leadership positions in the countries it discusses.

15. Gill, Ritu, and Angela Febraro. "Sexual Harassment among Women in the Canadian Forces Combat Arms." *NATO-OTAN*. Defense Research and Development, Canada. (<http://ftp.rta.nato.int/public//PubFullText/RTO/MP/RTO-MP-HFM-158/MP-HFM-158-28.doc>)

The authors explore the military environment through the optic of sexual harassment and puts to question the mere physical and emotional safety of women in the military. This paper has astounding statistics that show how masculinity in the military not only creates a system but this system is maintained through social sanctions and re-victimization. The focus of the study is the decreasing self-reports which the military takes pride in because different programs are purportedly showing the "fruits of their labor," whereas the authors argue that the decreasing number of reports are due to the social sanctions, not necessarily because the programs are effective. The statistics within the US Navy are hard to dismiss and this article does a great job in exposing the dangerous environment that is also a self-perpetrating one.

16. Gómez, José Antonio Olmeda, and Consuelo Del Val Cid. (2007). "La Integración de la Mujer en las Fuerzas Armadas: Efectos Organizativos y Percepción Social." Ministerio de Igualdad Instituto de la Mujer. (Spain / [http://www.inmujer.migualdad.es/mujer/mujeres/estud\\_inves/2007/resumen%20web697.pdf](http://www.inmujer.migualdad.es/mujer/mujeres/estud_inves/2007/resumen%20web697.pdf))

This article reports on a research investigation conducted via several questionnaires and interviews made to ranking Spanish female and male officers. Spain has

established different departments and offices to facilitate the transition of women into the military. Many of the women showed concern for the absent mother role they played in their children's lives. This proved to be the case for women stationed home, because mobility became an issue in keeping the family at a functional level if stationed abroad. The questionnaires also showed that for the most part, men were in agreement with gender equality except for those in the frontlines –a kind of touchy subject rooted in a combative psychology. On the issue of sexual assault, various military personnel believe that sexual assault is the same in the military as in other occupations, yet there is one stark difference: this occupation has the majority of their occupants as males and the majority of the victims as females. Although this article touches on many aspects regarding military organization, it concludes that a woman's presence in the military is disruptive to its previous order.

17. González, Agustín, Arias. (2005) "Aspectos Psicosociales de la Integración de la Mujer en las Fuerzas Armadas." *Mujer, Fuerzas Armadas Y Conflictos Bélicos: Una Visión Panorámica*. [Madrid]: Ministerio De Defensa, Secretaría General Técnica, 2005.

The author takes on numerous biological and psychological studies to look further into the roots of many long-held gender inequalities and biases. The author goes into many female-male roles in hunter and gathering societies, yet insists that to a larger extent these roles are seemingly irrelevant but have managed to thrive through cultural, social and religious institutions. He does explain that there are characteristics that are dominant in women and not men and vice-versa, an attempt to analyze the norm that considers male's traits superior to women's. Despite the fact that the author shows pivotal differences among men and women, he never presents them in a superior/inferior fashion; rather he insists that women have all the capability to be equal counterparts. This article puts gender roles in a historical perspective and has a great analysis of why gender roles have gained momentum and not failed the test of time.

18. Hernández, Silvia Soriano. (2005) "Voces E Identidades: Experiencias de Mujeres Guatemaltecas Durante la Guerra." *Revista de Estudios Latinoamericanos*, 40, 219-244. (<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/640/64004009.pdf>)

Hernández's purpose here is to de-link Guatemalan women from the typical victimization stereotype, giving them a voice within the violent period of the past military regimes. Her theoretical framework discredits biological differences as a justification of superiority and rather focuses on social relationships as symbols for what has historically defined this master/ subordinate relationship. The rebel military force (FAR) integrated many women to their infantry; women who, she said, enlisted in solidarity because of their own losses within their family, their activism evidencing a strength has gave them new perspectives on their own lives. In finding hope in this effort to express their discontent with the government, they risked imprisonment. The men helped the indigenous women understand patriarchy within the national military, which resulted in many women prisoners being taken captive and grotesquely tortured as the men ridiculed their efforts in the front lines.

19. Hong, D. (2002) "Women in the South Korean Military." *Current Sociology*, 50, 729–743.

It was not until 2002 that South Korea had its first female general, and leadership positions for women gradually increased since that time. Hong explores the historical context of women's roles in the South Korean military and contemporary perceptions and cohesion of women into the military. Because research on women in the South

Korean military is scarce, this article proves to be a useful tool in understanding the role of women in leadership positions there.

20. Hughes, Melanie M. (2007) "Understanding the Positive Effects of Civil War on Women's Parliamentary Representation." Paper presented at the annual meeting of the American Sociological Association, New York, New York. ([http://www.allacademic.com/meta/p184371\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p184371_index.html)).

Hughes describes the impact of war on women's political representation through seven examples of how war benefits women in four countries—Mozambique, Rwanda, Tajikistan and Uganda. She provides case studies for each country to assist in understanding women's political role. Hughes' research focuses on countries that are often ignored, which makes her work a valuable addition to current research.

21. Jalalzai, Farida, and Mona Lena Krook. (2010) "Beyond Hillary and Benazir: Women's Political Leadership Worldwide." *International Political Science Review* 31. 5-21.

The article surveys the increase of women in leadership positions in different governments around the world, and the reasons women's representation in these positions has increased in some countries, but not in others. The authors examine the disparity between the number of female prime ministers and the number of female presidents in the world and explain possible reasons for that phenomenon, as well as explore policy differences between countries that create different opportunities for women. The precise and well-founded research in this article makes it an important resource for exploring women in leadership positions around the globe.

22. Looney, Joseph D. (2004) "Military Leadership Evaluations: Effect of Sex, Leadership Style, and Gender-Role Attitudes." Diss. Arizona State University, *JSTOR*.

Looney provides an examination of the relationships of numerous gender-roles, and studies 166 Air Force cadets' ideas of military leadership performance based on gender. The thesis provides a very complete compilation of previous research and a sound comparison of it to Looney's own findings. His work should definitely be considered in further research considering women in leadership positions in the military.

23. Looney, Joseph; Kurpius Robinson., and Leigh Lucart. (2004) "Military Leadership Evaluations: Effects of Evaluator Sex, Leader Sex, and Gender Role Attitudes." *Consulting Psychology Journal* 56: 104-118.

A survey was conducted to analyze the perception of women in business and military leadership positions and, based on those perceptions, the likelihood of the individuals being surveyed to promote a man or a woman to a higher leadership position. The survey showed that men are perceived as less able to lead in situations that require emotional strength, and that women would be more likely to be promoted. While the results of the survey are noteworthy, the reader might find the research a bit confusing and ambiguously conducted.

24. López, Adelfo Castillo. (2008) "La Mujer Militar." *Revista Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*. (<http://www.airpower.au.af.mil/apjinternacional/apj-s/2009/1tri09/castillo.htm>).

This article was written by a woman serving in the Mexican army in response to a lot of the double standards that she said she experienced in the armed force. She is proud that her country offered her this opportunity to serve, yet remarks how women



are underappreciated and many times not taken seriously regardless of their ranking. She details the versatility of a woman and makes clear that it is a mistake to think of a woman in a vertical monotonous fashion when in actuality women are diverse and can come to possess a variety of qualities. This article is not academic, but rather colloquial and straight forward, with information that can be easily understood.

25. Loughlin, C., and K.A. Arnold. (2007) "Seeking the Best: Leadership Lessons from the Military." *Wiley InterScience*. 147-167.

The authors use the military in the United States and Canada to examine the role of women in leadership positions in order to generalize their findings to other sectors where women are faced with traditionally masculine roles. They study the need for a new type of leader, the consequences of ignoring that need, and the research that shows change must go beyond legislation. While the article is conclusive and succinct, it provides little new information that cannot be found elsewhere in the existing research.

26. Lucero, María. (2009) "Las Mujeres En Las Fuerzas Armadas Argentinas; Breve Análisis Sobre Su Participación Y Estado Actual De La Situación" *UNISCI Discussion Papers*. Universidad Del Salvador/ Universidad Complutense de Madrid. (<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/767/76711408004.pdf>)

This article analyzes the wave of democratization that has swept over parts of Latin America in the last years, focusing on gender equality within the armed forces. The Argentina case concludes that women have made improvements to the armed forces by increasing morale amongst the troops through an increase of numbers. Argentina is attempting to canonize gender equality and apply it to other institutions through the various women who now hold positions within the Ministry of Defense. In this way it is hoped to enforce a strict regiment that instills gender equality. This case study seems founded on the fallacy of confusion of correlation; there is the assumption that a higher number of female soldiers will increase morale amongst male counterparts, which several articles conclude only satisfy a gender quota.

27. Millan, Margaret. (1997) "Chiapas y Sus Mujeres Indígenas. De Su Diversidad y Resistencia." *Revista Chiapas*. (<http://membres.multimania.fr/revistachiapas/No4/ch4millan.html>).

This article analyzes the book *Mujeres de Mais* and the role women played in the Zapatista movement. This article is found outside the military dogma yet well within in the "women in combat" controversy. During this time the indigenous community took the initiative to create a future for themselves and make demands to their respective government, a primary one being women's empowerment. Women soldiers hid in the jungles to plan, create and execute attacks. The men encouraged their struggle by stepping into the private sphere of domestic duties while women took on leadership roles in a public space. These communities have been functioning outside of the political, social and economic orb of mainstream Mexican life, from which an analysis should be made on their worldview of masculinity and the role women. This article is thought provoking in that you cannot help but question the foundations of the military and ask how colonization gendered the concept of a warrior.

28. "Mrs. President: An Interview with Ireland's Mary Robinson." (2009) Interview by Gary MacEoin. *Commonweal* 14: 8-11.

This interview with the first female president of Ireland explores the hardships facing her in her position, as well as the triumph it became for the women of Ireland. While the interview is not very elaborate, the perspective that Robinson gives may prove to be useful as a first-hand account of women in a leadership role.

29. Myers, Susan R. (2003). "Preparing Women for Strategic Leadership Roles in the Army." *Strategic Research Project*. (<http://oai.dtic.mil/oai/oai?verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADA415858>).

The article explores the reasons women are underrepresented in the Army, and the ways those reasons limit women's possibilities of excelling. It addresses three methods to expand women's capabilities and recommends ways to further prepare women for leadership roles. Colonel Myers is highly informed about the topic and her research is well-founded.

30. Newman, Meredith. (1999) "A Work Force Under Siege: A Gendered Perspective On Women In Military Service." *Public Administration & Management: An Interactive Journal* (<http://www.spaef.com/file.php?id=338>).

Newman conducted an in-depth analysis on sexual harassment and abuse within the work force. The military is the epitome of a conceptual framework for a male-dominated work environment. Gender power is used as a theory to explain the subordinate/ master discourse that allows men to commit abuses against women. This article is well articulated and has a unique tone in that it analyzes the logic of many misconceptions the military has used as justification for their gendered policies. In an example, a ranking officer attempts to justify rape by saying men have sexual needs that women are able to provide. The author goes further to explain that sex is not the issue but rather the imposing of it on another person, thus exposing the power relations and its execution through violence and force.

31. "Participación De La Mujer En Las Fuerzas Armadas De Centroamérica y México y En las Operaciones de Paz." (Author unidentified.) <http://www.resdal.org/genero-y-paz/mujer-ffaa-misiones-centroamerica.pdf>

The author speaks on behalf of Mexico and other Central American countries who have allowed women to enter their forces, although not in battle. The author spoke a lot about how Peace Operations began taking on a different role in the post-Cold War era, where several insurgencies proved to be a terrorism concern. This article has several good statistics about the participating countries, yet does not draw much on the issue of gender inequality. The author does conclude that many of these countries have been characterized by their revolutions and civil-military relations, thus leading to weak institutions that have a nebulous legislative priority for gender equality. This article is not very informative on women in Peace Operations; rather it has more of a focus on historical background of the countries' military standing.

32. Petite, Kathy. (2008) "Tinker, Tailor! Soldier, Sailor! Mother? Making Sense of the Competing Institutions of Motherhood and the Military." Master of Arts Dissertation. Mount Saint Vincent University. (<http://dc.msvu.ca:8080/xmlui/bitstream/handle/10587/109/Kathy%20Petite-MA%20Family%20Studies%20and%20Gerontology.pdf?sequence=3>)

Petite examines the dual-commitment role of a soldier and mother in the Canadian military and the hardships as well as the opportunities the role creates for these women. Since women have only been allowed to enter all military positions in

Canada since 2002, research on them is scarce, making this article a valuable one in the world of military research. Petite offers a well-researched and well-explained thesis to those interested in the role of women in the military.

33. Ramírez, Mario Elkin. (2002) "Las Mujeres y la Guerra." *Psicología desde el Caribe*, No. 9, 89-124. (<http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/psicologia/article/view/1011>).

This article speaks about many of the psychological aspects of war for women. The author first attempts to unravel a common misunderstanding, which is one that sees a woman interchangeably with motherhood. Today women have the option, through contraceptives, to get pregnant or not. Many women in guerrilla organizations reported having joined because they were initially running away from sexual abuse and violence in their households and that the revolution gave them a focus and empowered them beyond their subordinate stay-at-home roles. They soon realized that the guerrilla was the same in the sense that high-ranking officials would abuse their power and pressure women into sex, yet the only difference was that there was no support group to help curb the high levels of machismo. This article was well articulated and shows that the military, as an institution, has a responsibility to incorporate women and explains why guerrilla groups have high rates of human rights violations.

34. Reif, L.L. (1986) "Women in Latin American Guerrilla Movements." *Comparative Politics*, 18, 147-169.

The article explores three questions concerning women's role in guerrilla movements: what factors prevent women from participating, what classes face the least barriers to participation, and what roles do women perform? Through Reif's extensive research for the article, the reader is able to gather useful information to answer the main questions facing women's participation in guerrilla movements with an unbiased tone.

35. Riley, Kathryn A., and White, Judy. (1994) "Pathways to Leadership: Issues for Women Chief Executives." *Public Money and Management*

When this study was conducted 15 of the 404 chief executive positions in local authorities in England were held by women. This article examines the pathways to leadership, motivation, obstacles, opportunities, and expectations of these women, and how their leadership affected the country. The article does not include much detail yet does support the claim that women should have equal opportunity.

36. Sandhoff, M.; M.W. Segal, and D.R. Segal. "Gender Issues in the Transformation to an All-Volunteer Force: A Transnational Perspective." ([http://www.deomi.org/EOEEOResources/documents/Gender\\_Issues-Sandhoff\\_Segal.pdf](http://www.deomi.org/EOEEOResources/documents/Gender_Issues-Sandhoff_Segal.pdf)).

The authors describe the way a conscription-based military affects the role of women in the military, and examines the impact of abolishing conscription on 16 countries. By bypassing the examination of the wartime/peacetime pattern that is usually used to understand women's participation in the military, and focusing instead on a part of military structure that is rarely looked at in terms of women's participation, the article is a useful tool for future research.

37. Sans Echaíniz, María. (1992) *Las Mujeres De La Orden Militar De Santiago En La Edad Media*. Valladolid: Consejería de Cultura y Turismo.

38. Segal, G.M. (2007) "Prime Minister Mrs. Margaret Thatcher Advancing Gender Equality: Recruitment, Roles, Pay, and Pensions in the Armed Forces." *Advancing Women in Leadership Journal*, 23, 1-13.

The article examines the role that Margaret Thatcher, the United Kingdom's first female prime minister, played in creating equal opportunities for women in the military. Segal highlights Thatcher's ideological position, policy priorities, relations with women organizations, and the domestic and international political situation in which she lived that changed the situation for women. The article gives important insight into the impact of a female leader on female leadership positions that is scarcely found elsewhere.

39. Segal, M.W. (1995) "Women's Military Roles Cross-Nationally: Past, Present, and Future." *Gender & Society*, 9, 757-775.

Segal examines the historical impact of women's participation in the military and what those patterns might mean for the future of women's roles. The article attempts to elaborate on the conditions under which women excel in military positions by examining the military and social conditions, as well as the culture in which women historically succeed. While the article offers significant hypotheses and ideas, it is largely speculative and provides few answers to the questions presented.

40. Simons, Anna. (2001) "Women in Combat Units: It's Still a Bad Idea." *US Army War College Quarterly* 89-100.

Simons offers rebuttals to the main arguments in support of women's participation in the military, proposing that women's main goal of attaining military positions is the title and that they should stay at home in order to give male soldiers a reason to fight. Her arguments seem very stereotypical, and it is obvious to the reader that she knows little about the military practices beyond the arguments often made in the public debate.

41. Taddei, Renzo, and Gamboggi, Ana Laura. (2009) "Gender and the Semiotics of Political Visibility in the Brazilian Northeast." *Social Semiotics* 19:149-164.

There is a contradiction between women's roles in social and economic activities in Northeast Brazil and the way they are depicted in dominant narratives. Through the analysis of these narratives and previous works, the article examines the political visibility of women and the way this visibility can be used and manipulated. They describe, for example, the way the arid environment is often seen as too harsh for women and the way it has effected society's conceptions of women's abilities. The authors' detailed research provides specific information about social perceptions of women in Brazil and their impact.

42. Telleria Escobar, Loreta. (2008) "Mujer, Fuerza Armada y Misiones de Paz Región Andina." Antigua: Guatemala: RESDAL-IEPADES International Seminar. (<http://www.resdal.org/genero-y-paz/mujer-ffaa-misiones-region-andina.pdf>.)

This study focused on the five Andean countries that—aside from sharing a uniquely large physical territory—all have been marked by an internal disorder within their institutions. Although women have been incorporated into the military forces, they have come across several legal impediments where access to higher ranks, secured through a patriarchal bureaucracy, is prohibited. The author says that the reason the

inclusion of women has been such a challenge is because of the lack of support on behalf of other institutions, thus lacking a structured political framework that promotes a gender-neutral climate. This article analyzes the issue from a macro-perspective, yet has no new insight on how a feasible solution would materialize and trickle down from a national to a more local level.

43. Tobar, Marcela Rios. (2007) "Chilean Feminism and Social Democracy for the Democratic Transition to Bachelet." *NACLA Report on the Americas*, 2, 25-29.

Tobar explains the impact of Michelle Bachelet's presidency on Chilean government, which is historically, one of the most conservative countries in Latin America. Tobar also analyzes what these changes mean, not only for the country, but for women. The article does not attempt to sugarcoat the reality of the changes, and provides an unflinching look at the positive and negative outcomes of her election.

44. Van Creveld, M. (2000) "Less than We Can Be: Men, Women, and the Modern Military." *The Journal of Strategic Studies*, 23, 1-20.

Van Creveld frames the opposition to women's roles in the military, explaining the history of women's roles, the changes that have been recently made to the role of women in the military, and the impact of those changes on the military today. He emphasizes the impact an integrated military image can have on American enemies, which further challenges the reader to decide whether this image can be adopted by the American public. The article expounds upon an extensive literature review to explain the opinion that a woman's place is in the home.

45. Villalobos, Pamela. (2007) "Participación de las Mujeres en las Fuerzas Armadas y de Orden." Chile Veintiuno / Friedrich Ebert Stiftung. (<http://www.fes.cl/documentos/Genero/progenero2007/villalobos.pdf>.)

This article focuses on the case of Chile, where women have been allowed to take part in the military and statistically have responded well, yet—as in other countries—there is a serious issue where a safe transition guaranteeing their access to higher ranks and equal treatment is still underway. The article attempts to see the impact that a female president and now other female authorities within the Ministry of Defense had on women in the military. The article concludes that these all remain in the category of simply symbolic rhetoric, creating an impression of modernization through the political leadership of women, yet without yielding the results expected. The article has reached the conclusion of many countries that there is a hard transition, yet has not analyzed the implementation process and where it is failing to create a quality experience for women in the military.

46. Waylen, G. (2000) "Gender and Democratic Politics: A Comparative Analysis of Consolidation in Argentina and Chile." *Journal of Latin American Studies*, 32, 765-793.

The author studies the effects of a pre-existing government system, the timing of a transition to democracy, the role of women's movements in the transition, and the terms of the transition on the level of women's representation and participation in government in Argentina and Chile. Waylen finds that women organizations are effective in voicing their demands and addressing them after the restoration of electoral politics. Readers might find the article wordy and hard to read, but the material provided is useful for gender equality research.

47. Woodward, Rachel, and Patricia Winter. (2006) "Gender and the Limits to Diversity in the

Contemporary British Army.” *Gender, Work, and Organization* 13: 1-23.

The article examines equal opportunity in the British Army in terms of women’s participation as well as policy focused on women’s equity. It reviews the consequences of managing diversity and discusses the implications of that type of management.

48. Yuste, Juan Carlos. (2009) “Antimilitarismo y Feminismo: o El Cuestionamiento a la Cultura Patriarcal de Dominación.” *Juventudes Sudamericanas*.  
(<http://www.juventudesulamericanas.org.br/index.php/opiniaio/46-principal/203-antimilitarismo-y-feminismo-el-cuestionamiento-a-la-cultura-patriarcal-de-dominacion->)

This article stands out because it has such a strong focus on the patriarchal system as the overarching problem. She makes the important observation that the militarization of female soldiers means that they adopt masculine characteristics that serve the purpose of utilizing women to justify and legitimize the system. The female soldiers argue that demilitarization is the only way the human rights allegations, prostitution of women, and sexual abuse can stop. The author is ultimately making a criticism of classical feminism, where the movement focused on a means for women to compete with men for male status. This is an engaging article that actually presents a solution outside of the military order; many authors attempt to present a solution while still working within the system, which limits the perspective and possibly effective results.

### ***Conclusion***

It is hard to deny the presence of gender discrepancy in leadership roles in the military. While some believe that the military is not a place for women, many others are advocates for women’s integration into all positions in the military. Still, others argue that a woman’s nature only makes them useful peacekeepers or within other support-based occupations. Whether it is the passing of legislation to legally not allow women in combat positions in America or simply not believing women can handle the arid environment in Brazil, the advancement of women in the military is a challenge faced in societies around the globe. A hidden agenda should not cast a shadow over the double standards female soldiers’ experience. Women in leadership position are hoping to increase the number of women in the military and its politics, yet the recurring conclusion is the system the military works under not whether there is female representation. This could be a changing factor in the politics within the military or it could simply be a statistic that makes the country appear to excel within UN gender equality standards.

# **Book Review: *Partnership for the Americas; Western Hemisphere Strategy and U.S. Southern Command***

Por James G. Stavridis

Avaliado por Salvador Raza  
*Professor de Assuntos de Segurança Nacional*  
*Centro de Estudos de Defesa Hemisférica*

O Comando Sul dos Estados Unidos responde a uma estratégia consistente com os requisitos de segurança dos EUA, enquanto transita para estados superiores de eficiência administrativa, de eficácia frente às missões (atribuídas e assumidas), e de efetividade na construção de um ambiente regional estável e cooperativo.

Na elaboração dos argumentos em apoio à esse propósito, o Almirante James G. Stavridis, em seu livro *Partnership for the Americas* (Parceria para as Américas), apresenta e explica suas percepções sobre a trama de ameaças e vulnerabilidades regionais, e desenvolve a racionalidade que instruiu seus critérios de decisão. Nesse contexto, o sub-título do livro, “Estratégia do Hemisfério Ocidental e o Comando Sul dos EUA”, é muito pertinente e esclarecedor.

Não é fácil escrever um livro desse teor. Ou dito de outra maneira, é sempre complicado, e até mesmo arriscado para um líder militar, expor preferências e opções políticas empregando a gramática da segurança e da defesa. Entretanto, o autor soberbamente aborda temas sensíveis, complexos, e potencialmente polêmicos—já que admitem interpretações diferenciadas—de maneira objetiva e transparente.

O texto se desenvolve a partir de uma análise robusta e profundamente honesta do tecido cultural da segurança e defesa do Hemisfério, dando partida na explicitação do alicerce conceitual e empírico das duas premissas centrais da estratégia dos EUA para o Hemisfério Ocidental:

Que a segurança hemisférica detém condição de possibilidade somente na forma de uma construção coletiva, progressiva, colaborativa e consensuada, e que o papel dos EUA é o de facilitar/liderar essa construção, por ser de seu interesse de segurança nacional; e

Que os modelos atualmente empregados para a formulação e gestão de políticas, desenho de estratégias e projeto de forças necessitam ser revistos com a incorporação de inovações que permitam a emergência de novas arquiteturas de segurança e defesa antes não consideradas, para dar conta de problemas antes não significativos, e que o Comando Sul deve empreender essa revisão para si mesmo, enquanto apoia e oferece padrões de referência para que todos os demais países da região também o façam.

O reconhecimento explícito que o Almirante faz ao profundo desconhecimento, e até mesmo preconceitos, nos EUA, sobre a região, vai fomentar solidariedade e empatia junto ao público leitor e alvo de sua estratégia, enquanto ele expõe com franqueza as raízes entrelaçadas da violência urbana, do tráfico de drogas, de armas e de pessoas, da corrupção, e das deficiências em saúde pública e dos sistemas jurídico-legais na base da insegurança pública, da co-dependência das matrizes energéticas e ambientais, e das assimetrias econômicas que concorrem para ameaçar os interesses nacionais dos EUA e dos países Hemisféricos.

Cada capítulo constrói sobre o anterior na exposição da lógica que orientou as decisões do Comandante do Comando Sul, entre 2006 e 2009, para dar conta dos desafios na construção de respostas a esses temas para a América Latina e o Caribe. Os dados e exemplos oferecidos são muito

elucidativos das dificuldades que enfrentou e das mudanças internas que teve que empreender, em curto prazo, para viabilizar dois mecanismos mutuamente complementares à consecução de sua visão estratégica:

A reforma em profundidade da estrutura organizacional do Comando Sul, orientada para a implantação de mecanismos e processos de colaboração interagências, com apoio de uma metodologia de planejamento consistente com o enfoque de governo integral (Whole-of-Government); e

A implantação de uma cultura de inovação, articulada com instrumentos de decisões em redes, promovendo a aceleração dos ciclos de decisão e alinhamento estratégico em toda estrutura organizacional.

A crítica contundente das deficiências americanas, principalmente no que diz respeito à colaboração interagências, respalda as mudanças empreendidas. Mas o Almirante vai além dessa causalidade direta para explicar, com certa profundidade, elementos da teoria de transformação que sustenta essas mudanças. A transposição da função transformadora da inovação, desde o ambiente empresarial para o ambiente da defesa é particularmente interessante. Assim como é particularmente instrutiva a explicitação dos fundamentos conceituais da formulação de estratégias em arquiteturas organizacionais em redes sob o domínio das dinâmicas interagências. Sem minimizar esses mecanismos, o Almirante define a centralidade da liderança estratégica, enunciando sua percepção dos atributos de líderes na gestão estratégica de problemas evolutivos complexos.

A exposição da base empírica e fundamentação conceitual dos componentes da Estratégia Americana é desdobrada em ações práticas, onde o Almirante apresenta em detalhes a função instrumental das operações navais conjuntas na diplomacia militar, tal como a UNITAS e a PANAMEX; bem como das ações civico-sociais na diplomacia pública. As estatísticas dos serviços prestados pelo Navio-Hospital *Confort* à populações carentes e apoio à desastres são impressionantes, dando mostra do esforço empreendido. Aqui o Almirante é particularmente eficaz ao distinguir entre objetivos de relações-públicas de curto prazo e propósitos maiores de construção de vínculos de cooperação na dimensão de segurança.

O livro traz uma contribuição importante no entendimento de como o Comando Sul interpreta os desafios de segurança, que áreas-de-missão define como prioritárias, e como pretende alcançar seus propósitos em cada uma delas, oferecendo o referencial para críticas e divergências.

Entretanto, sejam quais forem as eventuais críticas sobre a fragilidade da base conceitual que sustenta o planejamento estratégico, bem como a fragilidade dos conceitos que instruem as recomendações sobre o projeto de forças, tanto para o Comando Sul para como para os países da região, essas devem ser relevadas. Não há no texto a ambição de formulação de uma teoria geral de segurança. Isso não se torna aparente mesmo quando o Alte Stravridis explica os fundamentos conceituais que acredita possam dar racionalidade a suas decisões.

Nesse sentido, o tratamento de sintomas comuns percebidos em toda região não deve servir como interpretação do tratamento do Hemisfério como um coletivo homogêneo, apesar do Almirante não aludir especificamente, nem explicar como esses sintomas comuns derivam de estruturas de causas diferentes; estrutura essa que dá particularidade e especificidade à cada país dentro da moldura comum de análise.

Essa lacuna inibe a formulação explícita do contraditório em alguns temas polêmicos, como a função de defesa da 4<sup>ª</sup> Frota e a transferência de tecnologia sensíveis na repotencialização das bases industriais de defesa nacionais. Desse modo, deixa que o entendimento da postura americana nesses temas sejam resultado da interpretação da aplicação da estratégia, bem como das percepções de como a estratégia do Comando Sul dialoga com outras estratégias americanas alojadas em nível superior



de decisão e implementação.

Mas nada disso remove, em momento algum, o elevado valor do texto para que se possa entender o que é o Comando Sul dos EUA, e para onde avança. A dedicatória do livro a Simón Bolívar dá o tom que rege, desde o início, o entendimento progressivo do conceito maior que instrui a estratégia americana para a América Latina e Caribe: colaboração e parceria.

O livro é uma referência para formuladores de políticas, líderes militares e acadêmicos em temas de segurança e defesa; mas principalmente, para que se possa conhecer melhor e dar o devido respeito à liderança carismática do Almirante Stavridis. Somente o esforço de uma pessoa em tal posição, de tomar tempo para aprender os idiomas português e espanhol, já diz muito de seu compromisso em compreender os problemas reais da região na construção de parcerias duradoras baseadas no conhecimento e respeito mútuo.

*Mais sobre **Partnership for the Americas***

Páginas: 263

Editora: National Defense University Press

Idioma: Inglês

**ISBN-13:** 978-0-16-087042-2



# Book Review: *Defending Democracy and Securing Diversity*

By Christian Leuprecht (ed.)

Reviewed by Christopher Hannigan

*Center for Hemispheric Defense Studies Operations Coordinator*

So let us not be blind to our differences, but let us also direct attention to our common interests and the means by which those differences can be resolved. And if we cannot end now our differences, at least we can help make the world safe for diversity. For in the final analysis, our most basic common link is that we all inhabit this small planet. We all breathe the same air. We all cherish our children's futures. And we are all mortal.

—President John F. Kennedy, American University Commencement Address, June 10, 1963

In *Defending Democracy and Securing Diversity*, Christian Leuprecht and his contributors assemble an anecdotal and ultimately incomplete case against a supposed dichotomy of diversity and security by arguing that defense professionals diverse in both background and perspective are integral to the 21st century mission of human security. Surveying the participation of racial minorities, gender minorities, ethnic cultural minorities, and women, Leuprecht proposes that diversity, when it surpasses mere demographic representation and becomes a part of organizational culture and decision-making, is a strategic asset for a reluctant defense and security sector that often overstates the costs of integration. To Leuprecht, diversity in the defense sector is not merely the “ultimate litmus test” of a free, fair, democratic society; diversity is a functional imperative dictated by changing demographics and increased demand to operate within complex cultural domains. In short, diversity is an imperative of both right and might.

Two essays open the book with a discussion of the effects of integration and the supposed institutional resistance of defense organizations and other professions to diversification. Contributors survey cultural clashes within integrated security organizations, with consideration both of how subordinated cultures infuse themselves and how dominant cultures accommodate, assimilate, or marginalize them. A series of case studies then presents supporting examples from Canada, the United Kingdom, and the Netherlands. Subsequent chapters, by Leuprecht and others, examine the intersection of functional imperative and issues of diversity. A discussion of racist colonial legacies in the Guyanese security sector articulates how homogeneity can undermine legitimacy and efficacy, while a similar examination from South Africa sounds the anthology's lone discordant note by documenting the adverse impact of aggressive social engineering on operational effectiveness.

One of a social scientist's greatest burdens is a dearth of controlled laboratories, and Leuprecht confesses in the book's introduction to this challenge in validating diversity as strategy. Indeed, history is replete with examples of how the security and defense sector has resisted diversity and how, even after integration is compelled by social legislation, non-traditional populations have been reluctant to join the police or military. Finding instances of harmonious integration with verifiable benefits to the security mission is substantially more difficult. Leuprecht's implied solution to this challenge is to assemble a diverse body of experts—including academics and career military officers from Canada, the United States, Europe, and Africa—and to rely heavily on counterfactuals. The examples surveyed by Leuprecht's contributors are broad: multiculturalism in the British Armed Forces, women's service in Canadian combat units, and the reluctance of ethnic cultural minorities to join the Royal Netherlands Army. In each case, however, the effects of integration on functional imperative are not readily apparent. For example, a journalistic account documenting the experiences

of an integrated Canadian company in Afghanistan yields no unique contributions or detractions by the unit's non-traditional soldiers. Indeed, the homogeneity of the company—with only three women, one black master corporal, one half-Pakistani corporal, and one half-Jamaican private—would seem to make the unit a poor object of study for this volume.

More frequently, contributors cite cases in which homogeneity has limited effectiveness. A chapter on the gross racial and ethnic imbalances between the Guyana Police Force and the general Guyanese population illustrates vividly the hazards of an unrepresentative security sector. Another chapter diagnoses post-apartheid South Africa with the same disease, but shows how the cure of affirmative action and historical redress breeds other maladies, including uneven professional development and education, elevated racial tensions, even racially motivated violence among soldiers. These cases provide the most compelling counterfactual arguments for diversity as a strategic asset, but South Africa and Guyana are poor comparisons for advanced democracies, to which Leuprecht calls to integrate further. In the case of countries like Canada, the mission is different, the majority population is (over)represented and the remaining barriers to integration are full participation on the basis of sex or gender. Underrepresentation of non-traditional groups may be a social concern, but any resulting operational drawbacks are simply not analogous to those of colonial-style racism in Guyana. The former may offend sensibilities of fairness and equality for the excluded and their allies; the latter fuels longstanding distrust and antipathy between the police and large segments of the community.

The few affirmative cases in which unit diversity contributed to functional imperative are either so anecdotal as to defy comparison or raise new concerns about mission focus. For example, when Afghan village elders entreated a Canadian platoon commander to compensate them after one of his subordinates allegedly and inadvertently burnt their entire reserve of wheat, only a soldier from a rural background had the specialized knowledge to sift the ashes and verify the elders' story by discerning wheat from straw. In another similarly anecdotal instance, a Canadian soldier whose mother was Pakistani could understand spoken Pashtu and Dari, skills he used to verify surreptitiously the fidelity of local interpreters.

In one of the cases with broader, repeatable implications, Dutch military sociologist Liora Sion considers the effectiveness of women in the United Nations peacekeeping missions in Bosnia and Kosovo by noting diversity advocates' belief that women can help combat sexual harassment of civilians and more easily relate to male-depleted local populations. Her research, however, shows considerable obstacles presented by female participation in peacekeeping missions, including an adverse effect on morale of male soldiers, many of whom already perceive peacekeeping missions as having a feminine quality. Leuprecht later confronts the broader morale effects of integration by arguing that behavior must lead, and attitude will follow in the long term. He may be correct, but an examination of the extended effects of integration in an advanced democracy would have substantially bolstered that case. For example, few would argue, for example, that President Truman's 1948 order to desegregate the military has depressed morale in the long term.

Although he does not consider the American case, Leuprecht publishes his compilation at a convenient time, as the United States renews public debate about whether self-identifying gays and lesbians should be permitted to serve in the armed forces. Leuprecht is a pragmatist, and in his quest for thoroughness, he deserves credit for neither whitewashing counterarguments nor haphazardly railing against institutional bigotry. Indeed, one of this volume's most illuminating chapters is a dissection of survey data on why, irrespective of recruitment efforts, ethnic minorities in the Netherlands are disinclined to join the armed forces, for cultural and economic reasons. Still, while Leuprecht convincingly exposes the inherent weakness of homogeneous defense forces and somewhat refutes qualms about unit cohesion, his heavy reliance on counterfactuals prevents him from proving that mission-oriented benefits accrue from diversity. Of course, if Leuprecht's other pronouncement is correct—that international norms, changing demographics, an increasingly competitive labor market,

and social legislation, will eventually force the hands of militaries in advanced democracies—then his next volume will be replete with real-world case studies.

*More about **Defending Democracy and Securing Diversity***

Pages: 260

Publisher: Routledge

Language: English

ISBN-10: 0415576490

ISBN-13: 978-0415576499



# **Book Review: *Discovering Indigenous Lands: The Doctrine of Discovery in the English Colonies***

By Robert J. Miller, et. al.

Reviewed by Daisy Ocampo

*Center for Hemispheric Defense Studies Academic Intern*

TWO THOUSAND AND SEVEN MARKED the year in which four countries, all of which were former English colonies including the United States, again failed to adopt the UN Declaration of Rights for Indigenous Peoples. The book, *Discovering Indigenous Lands: The Doctrine of Discovery in the English Colonies*, takes the reader through a legal exploration of what was, and continues to be, the precursor that enabled English settlers and their offspring to establish many previous and existing governments. Authors Robert J. Miller from the United States, Larissa Behrendt from Australia, Tracey Lindberg from Canada, and Jacinta Ruru from New Zealand explore through case studies the applicability of the doctrine of discovery to each of their countries. They argue that the doctrine has not only, from what started as the “first discovery,” prevailed with force, but also withstood the test of time and continues to operate in independent nations today.

The four authors chronologically outline their chapters to make the argument of continuity as it applies to the doctrine of discovery. Although not specifically addressed by any author, the persistent use of the doctrine in fact exposes its fallacy, which states that because time has passed there is no longer a problem to resolve, a phenomenon also known as avoiding the politics of guilt. In this case, guilt marks an assumption, that time cures all problems, which are discredited through continuity. Thus, beginning with England, power was transferred to the original colonies, its designated courts, and finally to the United States. This transfer of power strengthened the assumption of established permanence and weakened the echo of colonization, which increasingly tightened laws restricting Indian sovereignty while loosening loopholes for the independent states.

Each case study begins with an analysis of the principles of first discovery and later examines its use to justify outsiders’ rights over indigenous lands. All four countries uniformly validated their rights under the pretense of being the first civilized people on the land, even though in all four examples, they were not the original peoples on those lands. Colonial powers rightfully acknowledged previous recording of the first encounters with indigenous peoples; each author argues that the issue was not a question of who occupied the region first, but rather how the indigenous peoples were thought to be inhuman, and therefore incapable of governing their own societies. The authors proclaim this as the first encounter indigenous peoples had with the concept of superiority founded on racial underpinnings. In the U.S. case study, Miller uses the Lewis and Clark expedition as a prime example of how historically an occupation was as easy as carving an outsider’s name on a tree and having a “civilized” person testify to their presence – all the way to the Northwest. At the heart of much litigation was the principle of terra nullius, which served as a justification for claims on land that was solely inhabited by native peoples and which colonizers argued was vacant. Soon enough, an internalization of superiority coupled with a legal framework to justify a racially-based doctrine laid the foundation for the hegemonic societies as we understand them today.

Following occupation, instituting sovereignty and debunking indigenous autonomy was the next step. Sovereignty was gained through preemptive powers where land estates were established yet land titles never granted, only a right to occupy the lands. In the case of Canada, Lindberg covers these powers as they were applied in the Royal Proclamation, which restricted private people from purchasing Indian lands, making Canada its sole regulator. Lindberg uses the Delgamuukw case to exemplify the double standard of how Canada finally agreed to not extinguish native titles but also

stated it would rightfully infringe on them.

Canada, like the US and New Zealand, created a reservation system with a relationship based on protection, where one would be the superior entity and the other a subordinate. Australia was a special case because no treaties were made to acknowledge property interest or a desire to establish the Aboriginal people as a separate state or political entity. Academics hypothesize a correlation between the absence of treaties and a lack of war culture among the indigenous nations as a reaction. All authors analyze the divergence and lack of reciprocity that exists within this relationship. Culture and loss in translation proved to be decisive factors to understand each others' relationship to the land. Indigenous peoples had no framework to understand neither private ownership of land, nor the legal jargon that inhibited their ability to negotiate and communicate their loss. Overshadowing indigenous demands, governments seemed indifferent, refusing to empathize with the land beliefs of the natives; therefore excluding and persecuting them through legal means. None of the authors are able to explain this lack of reciprocity in terms of the binary framework that exists in Western culture. A further examining should be done on "universal truths" in Western culture, and the multiple realities or truths within indigenous nations.

Several social mechanisms were employed to either assimilate or physical exterminate the indigenous population. In regards to the US case, Miller assesses the Manifest Destiny and its implications of a divine right in "educating, civilizing, and conquering (83)." Christianity and missions were used to bring the indigenous peoples into civilization and a mainstream society, this being the easiest and cheapest way to remove them as a threat. Lindberg addresses the Indian Act in Canada, which sought to ban indigenous ceremonies, which created a chasm between generations resulting in a wealth of knowledge was lost and traditions are hard to recuperate. Residential schools supplemented an educational system meant to strip from the person their Indian identity and to integrate them as assimilated citizens. Conquest was costly and was used usually against other colonial powers to fight over the same land.

*Discovering Indigenous Lands* offers a thorough look at an important legal tradition imposed on native peoples around the world, one that appropriately targets these four countries and their strong reputation as role exemplifiers. To say the least, what comes out of the U.S. experience has the potential to create a global trend. In the beginning of this book Miller briefly mentions the UN Declaration of Rights for Indigenous Peoples in order to outline the motivations behind the book. Yet at no point is there a critique of what these four countries feared most about the document. An analysis of the document would help highlight the doctrine of discovery in its contemporary context. Most importantly, additional research should be done on the irreversibility of laws of existing governments and their policies. Overall, this book's experts and authors are well aware of the challenges facing indigenous peoples today, which unfortunately remain updated reproductions of the challenges they faced then. *Discovering Indigenous Lands* should be applauded both for its structural organization and its consistent commitment to overrule the doctrine of discovery in government policies around the world.

*More about Discovering Indigenous Lands: The Doctrine of Discovery in the English Colonies*

**Pages:** 350

**Publisher:** Oxford University Press, USA

**Language:** English

**ISBN-10:** 0199579814

**ISBN-13:** 978-0199579815



# Book Review: *The Dragon in the Room: China and the Future of Latin American Industrialization*

By Kevin P. Gallagher and Roberto Porzecanski

Reviewed by R. Evan Ellis  
*Center for Hemispheric Defense Studies Assistant Professor*

Among its other impacts, the evolving economic engagement of the People's Republic of China (PRC) with Latin America has generated an expanding body of literature analyzing the dynamics of the relationship and its implications<sup>1</sup> In addition to coverage of the latest investment projects, high-level visits and trade statistics,<sup>2</sup> a growing number of works apply quantitative techniques to detailed economic data to analyze the impact of China on Latin America's economic performance and development.<sup>3</sup>

An implicit or explicit theme among virtually all of these works is whether the expanding Chinese engagement with Latin America is, on balance, beneficial to the region. Those more positive about the role of the PRC in the region emphasize its expanding investments in the region and its purchases of Latin American commodities, which not only directly benefit Latin American exporters, but also push up global commodity prices, improving Latin America's terms of trade. The benefits to Latin American consumers of inexpensive Chinese goods, and the benefits to Latin American companies from inexpensive production in the PRC are also mentioned. By contrast, those more critical of China's impact often highlight the effect of competition from Chinese goods has on manufacturers producing goods in Latin America.

Within this growing literature, the book by Kevin Gallagher and Roberto Porzecanski, *The Dragon in the Room*, makes an important contribution to the debate regarding the impact of China on Latin America. The work offers a clear and compelling case that, despite the economic benefits which accrue to Latin America, expanding trade with the PRC presents a long-term challenge for the development of the region.

The strength of the book and its contribution to the literature comes from its ability to distill a set of complex conclusions from an extensive analysis of quantitative evidence, and to present them in plain language, without losing the nuances of the arguments.

For a book focused on analyzing quantitative data, *China and the Future of Latin American Industrialization* is surprisingly clear and easy to read. Gallagher and Porzecanski painstakingly preview key arguments in the introduction, develop them in the pre-established order, and then review them in the conclusion.

---

<sup>1</sup> See, for example, *China's Expansion Into The Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*. Riordan Roett and Guadalupe Paz, Eds. Washington DC: Brookings Institution Press, 2008. See also R. Evan Ellis, *China in Latin America: the Whats and Wherefores*. Boulder, CO: Lynne Rienner Press, 2009. See *Enter the Dragon: China's Presence in Latin America*. Cynthia Aranson, Mark Mohr, and Riordan Roett, eds. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008. See also Robert Devlin, Antoni Esteveordal, and Andres Rodriguez-Clare, *The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2006. See Jorge I. Domínguez, *China's Relations with Latin America: Shared Gains, Asymmetric Hopes*. Working Paper. Washington DC: Inter-American Dialogue. June 2006. Florencia Jubany and Daniel Poon, "Recent Chinese Engagement in Latin America and the Caribbean: A Canadian Perspective." FOCAL. [www.focal.ca/pdf/china\\_lat-am.pdf](http://www.focal.ca/pdf/china_lat-am.pdf). March 2006.

<sup>2</sup> Andrés Openheimer, *Cuentos Chinos*. Buenos Aires: Editorial Sudamerica, 2005.

<sup>3</sup> See, for example, *China and Latin America: Economic Relations in the twenty-first century*. Rhys Jenkins and Enrique Dussel Peters, eds. Mexico City, 2009. See also Jorge Blázquez-Lidoy, Javier Rodríguez, and Javier Santiso. *Angel or Devil? Chinese Trade Impacts on Latin America*. Paris: OECD Development Center, 2006. See *China and India's Challenge to Latin America: Opportunity or Threat?* Daniel Lederman, Marcelo Olarreaga, and Guillermo E. Perry, Eds. Washington DC: World Bank, 2009.

First, through an examination of detailed trade data, Gallagher and Porzecanski establish that Latin American exports to the PRC are concentrated in a very small number of primary products in a select few countries, limiting the benefits accruing from trade with China. Next, they weave together data and findings from multiple sources to conclude that the PRC is out-competing Latin American manufacturers in both their domestic markets and regional export markets. Finally, through an examination of the evolving technological composition of export sectors, they conclude that the PRC is successfully moving up the value-added chain, with an ever more diversified and technologically sophisticated economic infrastructure, whereas Latin America is falling behind.

Although it is clear from the beginning where the book is going, Gallagher and Porzecanski carefully frame their ultimate conclusion; the pattern of economic engagement between China and Latin America is likely to increase Latin American specialization in primary products, at the expense of economic diversification and movement into higher value added economic activities. In short, while some governments and businessmen are benefiting from selling primary products to the PRC, the interaction is not helping the region to develop and may have the opposite effect

Despite the clarity of their arguments, Gallagher and Porzecanski take pains to avoid overstating their case. They do not explicitly say, for example, that engagement with the PRC is contributing to the de-industrialization of Latin America, nor that the factors that have led to the pattern of engagement to date are likely to lock Latin America into an increasingly neocolonial interaction with China, although the evidence that they present clearly points in this direction.

To the extent that the book has shortcomings, most arise from the choices that the authors made to build their arguments in a clear and concise fashion. While the specification of the book's core arguments as bullet points in both the introduction and conclusion is helpful, some may find it patronizing. Moreover, because the reader is spared from the details of the data and the methodology used to analyze it, many of the conclusions must be taken on faith and it is difficult to know whether different conclusions could have been drawn from the same data set.

Because the book is economic in its orientation, it also spends very little time discussing the strategic implications of the dynamics that it describes. The accelerating disintegration of Latin America's manufacturing base in the face of competition from China, for example, has the potential to generate serious political unrest, and to deepen social malaise.

As the authors themselves acknowledge, the book is also merely a snapshot of a rapidly evolving dynamic. Gallagher and Porzecanski note that quantitative studies prior to 2005 often found high levels of complementarity between Chinese and Latin American economies, and very few negative impacts, whereas later studies showed the opposite, owing to rapid advances in the sophistication of Chinese exports, and exponential increases in the volume of bilateral trade. By the same logic, the continued evolution of the structure and volume of China-Latin America trade in coming years are likely to impact the otherwise solid conclusions of their own book in ways that are difficult to foresee.

By focusing on economic data, the authors also do not discuss events which could fundamentally impact the trajectory of the China-Latin America relationship, such as a significant political crisis in a key Chinese partner in Latin America such as Venezuela, or a crisis within the PRC itself.

While *The Dragon In The Room* has its imperfections, it is a landmark work in the literature on the China-Latin America relationship. It already appears as a citation in numerous other works on the topic, and will come to represent a sophisticated, yet clear position with respect to the impact of China in Latin America for the next generation of scholars.

*More about **The Dragon in the Room***

**Pages** 200

**Publisher:** Stanford University Press

**Language:** English

**ISBN-10:** 080477188X

**ISBN-13:** 978-0804771887



# **Book Review: *Peoples of the Earth: Ethnonationalism, Democracy, and the Indigenous Challenge in “Latin” America***

By Martin Edwin Andersen

Reviewed by Thomas Shannon Stiles  
*Adjunct Professor of International Relations*  
*Webster University- Scott AFB*

*Peoples of the Earth* uses a multidisciplinary approach to examine the roles of the varied indigenous peoples in the politics, security, and economies of “Latin” America states. This well researched and comprehensive text opens a new depth of investigation. Written in a very apolitical manner, it confronts these issues in a very positive and enlightened fashion. In many ways, Andersen has brought to the surface an issue that has been ignored by a great many Latin American area specialists, the emerging role of the Latin America’s Indigenous population.

Andersen’s long professional history in the region and personal experiences give an additional depth that many academics lack when addressing the troublesome mix of historical and contemporary issues. His insight provides a measure of detail that is lacking in most regional studies text and forces the reader to acknowledge that they are dealing with an author who has on the ground experience coupled with sound academic credentials. In short this text provides a sweeping, comprehensive academic examination of a topic largely ignored by most regionalists. It is an important piece of scholarship and is a must-read for any serious student of the region.

Andersen delves into the continuing struggles of the indigenous to reclaim their identity and their role in their respective state governments. Over the past few decades the reemergence of indigenous cultures in the Americas as serious players in politics, cultural, and economic development has made world news. This increase in indigenous political participation and the quest for self determination has developed into the new wave of electoral power in the hemisphere. In fact, many have stated that the these political movements are becoming more powerful in the states where indigenous peoples form a significant unified powerbase, making them an incredibly powerful force during elections in general, but even more so in contentious democracies.

Writing in a style that begins by introducing the larger concepts, Andersen later narrows the focus to individual case studies. These case studies, which comprise the second half of the text, provide concrete examples of the plight of the indigenous and the strides they have made towards self determination and empowerment. One chapter in particular will open an intriguing field of study, “Indian Lands, ‘Ungoverned Territories’ and Failing States”. This chapter demonstrates that the overlap of “ungoverned territories” and the land of indigenous people offers a unique challenge to law enforcement and state security apparatus. Conversely the inclusion of the indigenous in the state’s security forces opens a new world of opportunities. The traditional manner of studying security which has always focused on the state, rather than nonstate actors, in recent years has shifted to become more inclusive. *Peoples of the Earth* will motivate the security studies community to more fully integrate the idea of indigenous nonstate actors as prime actors in the security arena.

In the chapter entitled, “Imagined Communities: Marxism and the Indian Nations-State,” Andersen draws particular attention to the fact that activist communities often seek to co-opt indigenous movements. Perhaps the most striking line in this chapter can be found is the very first line: “Indian issues are not, in the main, either ‘leftist’ or ‘rightist’...” This statement alone has great

impact on the reader, by acknowledging that Indian rights are often overshadowed by other political conflicts. By and large, scholars tend to lump indigenous social issues in to the 'leftist' political arena, while never actually addressing the fact that historically indigenous movements come from both political leanings. The ethno-nationalist movements that such leftist leaders as Hugo Chavez and Evo Morales claim to represent often receive the greatest attention, but as Andersen deftly demonstrates, Marxist and neo-Marxists do not always represent the best interests of traditional indigenous communities. In many cases it seems that the indigenous have become pawns in other players political chess match.

Over all *Peoples of the Earth* responds to the need for a text that opens a new dimension of Latin American area studies. The work is highly original, insightful, and presents an even handed representation of the issues. The highest praise that can be given to any academic writing is that it stimulates thought, discussion and further research. Andersen has done just that with *People of the Earth*. Social science researchers from all disciplines, policy analysts, and indigenous rights activists will benefit from the concepts presented in *Peoples of the Earth*. It will also be important to any professional seeking to gain a deeper understanding of the ever increasing role of indigenous peoples in the Americas. This book is the perfect counterbalance to the traditionalist Latin America area specialist and its insights should be part of any curriculum dealing with the region.

*More about Peoples of the Earth; Ethnonationalism, Democracy and the Indigenous Challenge in "Latin" America*

**Pages:** 300

**Publisher:** Lexington Books

**Language:** English

**ISBN-10:** 0739143913

**ISBN-13:** 978-0739143919

## The *SDSR* Mailbox

To the Editor:

Thomas Shannon Stiles' article 'Maras, Inc.,' published in the Spring-Summer 2010 edition of your journal, highlights an issue of increasing hemispheric concern: the growing power of transnational street gangs.

As Stiles notes, MS-13, M-18, and other transnational street gangs already pose a threat to democratic governance throughout Central America. The rising tide of violence, extortion, and transnational crime undermines faith in the efficacy of democratic governance, while at the same time discouraging foreign investment and providing additional incentive for illegal immigration.

To complicate matters further, the well-documented links between MS-13 and U.S. prison-based gangs such as the Mexican Mafia present a growing threat to U.S. domestic public security that law enforcement entities would seem well-advised to take note of.

Stiles' article provides compelling support to the growing chorus calling for a coordinated hemispheric-wide "whole-of-government" response to the transnational street gang threat.

I congratulate the *Security and Defense Studies Review* for publishing a timely, though-provoking article on this complex, challenging issue.

**Anthony K. Stapleton**  
*Foreign Service Officer*  
*U.S. Department of State*

To the Editor:

It is with great pleasure that I would like to note the quality of the contributions to the latest issue of the *SDSR*.

I was especially pleased with the articles written by our alumni: Ivan Witker, Vicente Torrijos and Juliana Bertazzo. Each of their respective contributions were insightful and provided excellent analysis. Their work is representative of the professional development which is shared and multiplied through this journal.

I look forward to seeing more contributions from our Fellows.

**Michael Gold-Biss, Ph.D.**  
*Associate Dean for Academic Affairs*  
*Division of International Outreach and Research*  
*Professor of National Security Affairs*  
*Center for Hemispheric Defense Studies*

To the Editor:

Kevin P. Newmeyer's article on "Cyber Espionage: A Threat to National Security" was one of the most comprehensive and insightful articles that I have read recently on the topic of cyber espionage.

Mr. Newmeyer makes a compelling case by outlining the grave risk of cyber terrorism to U.S. National Security. More importantly, he cites "real world" examples of cyber espionage that include Chinese hacking into the office computer system of Representative Frank Wolf (D-VA), the Ghost Net case, and how hackers targeted the U.S. Commerce Department's Bureau of Industry and Security (BIS) as well as other specific examples of Chinese cyber spying.

Finally, Mr. Newmeyer's article ended with a comprehensive strategy of detailed technological and policy recommendations to anticipate, defend, and mitigate against the threat of future cyber attacks.

**Dr. Benjamin P. Gochman**

Mexico Desk Officer

*NC/J59 Security Cooperation and Partnership Division*

*NORAD and USNORTHCOM Headquarters*

*250 Vandenberg, Suite B 016*

*Peterson AFB, CO 80914-3808*



# *Security and Defense Studies Review*

## Contributing Authors

**Mariel R. Lucero** is a professor in contemporary international policy, Argentine foreign affairs, and the Interamerican system at the Universidad de Congreso in Mendoza, Argentina.

**Marta Iturvide Contich** has a Ph.D in law and social sciences and, in addition to working as a lieutenant colonel in military justice in Montevideo, Uruguay, is also an advisor to the International Association of Military Justices (AIJM).

**Laura Massón** is a professor in anthropology at the Universidad Nacional de General San Martín and the author of *La Política en Femenino: género y poder en la Provincia de Buenos Aires*.

**Isidro Sepúlveda** is an assistant professor of national security affairs at the Center for Hemispheric Defense Studies and a professor of contemporary history at UNED (Spain).

**María Angustias Caracuel Raya** is a technical advisor to the general secretariat for policy (SEGENPOL) of the Spanish Ministry of Defense.

**William C Spracher**, who retired from the U.S. Army as a colonel, works at the Center for Strategic Intelligence Research, National Defense Intelligence College, where he is the editor for the NDIC Press

**André Panno Beirão** is the head of political and strategic analysis at the Naval War College (EGN) in Brazil.

**Evan Ellis** is an assistant professor of national security affairs at the Center for Hemispheric Defense Studies and the author of *China in Latin America: The Whats and Wherefores*.

**Ricardo Benavente C.** a retired Navy Captain, is a professor at the Specialization and Graduate Programs of the Chilean Academy of Political and Strategic Studies (ANEPE), having previously served in Peacekeeping Operations in Bosnia and Herzegovina, and as the chief of the Department of Peace Operations, National Defense Staff.

**Martin Edwin Andersen** is the editor of the *Security and Defense Studies Review* and an adjunct professor at the School of International Service at American University.

**D. Luis Manuel Cuesta Civis** is the general secretary for policy of the Spanish Defense Ministry.

**Annabella Mariano Domínguez**, an economist with a master's degree in security and national defense who played a role in the consolidation of the education system of the Colombian armed forces, is also an expert in human rights and international humanitarian law.

**Marizza Alejandra Herrera Juárez**, an advisor to the Guatemalan government on civil intelligence, is Center for Hemispheric Defense Studies fellow and holds master's degrees in political science and international relations.

**María Beatriz Otero Cornú**, a lawyer who has worked both in the Uruguayan Defense Ministry and in Parliament, is currently a prosecutor for the Defense Ministry.

**Celina Realuyo** is an assistant professor of national security affairs at the Center for Hemispheric Defense Studies and an adjunct professor at the Georgetown and George Washington universities.

**Julio C. Romero Orozco** is a graphics designer for teaching and learning information at the Air War College in Chile.

**Howard J. Wiarda**, a professor of national security affairs at the Center for Hemispheric Defense Studies, is the co-author of *Latin American Politics and Development*, the best-selling textbook on Latin American politics for more than three decades.

**Whitney Hoft** was a Center for Hemispheric Defense Studies Summer 2010 Academic Intern.

**Daisy Ocampo** was a Center for Hemispheric Defense Studies Fall 2010 Academic Intern.

**Salvador Raza** is a professor of national security affairs at the Center for Hemispheric Defense Studies.

**Christopher Hannigan** is operations coordinator for the Center for Hemispheric Defense Studies.

**Thomas Shannon Stiles** is an adjunct professor of international relations for Webster University-Scott Air Force Base.

## **Contratapa**

*(Contratapa offers the abstracts found  
in this volume in a second language)*

---

### **The role of women in the armed forces of South America, their professional insertion within the region, and the question of gender**

*(El espacio de las mujeres en las Fuerzas Armadas sudamericanas,  
su inserción profesional en el contexto regional y la cuestión de género)*

Mariel R. Lucero

#### **ABSTRACT**

The purpose of this study is to answer the question: How much progress have the countries of South America made in implementing equal opportunity policies within the armed forces? Thus, this paper addresses, from the perspective of gender equality, and reviewing the status of that issue, the incorporation of women into the military in the region. However, quantitative and historical analysis is inadequate for this approach. For that reason, a qualitative analysis was added that allows consideration of specific public policies applied in this field in order to generate equal opportunities and to give a better view of the status of women in the military in South America. Finally, it is necessary to point out that the field of study of selected South American countries excluded Surinam, Guyana and French Guyana, as the cultural and historical identification of these nations with the region has been low, or even non-existent, if we approach those from the specific focus of defense.

---

### **Women in Defense and Security in Uruguay**

*(La mujer en la defensa y en la seguridad en Uruguay)*

Marta Iturvide Contich

#### **ABSTRACT**

This paper analyzes the international and national legislation relating to developments in the world and the Oriental Republic of Uruguay on gender equality, the elimination of discrimination against women, and the promotion and protection of human rights of the female gender that has been obtained, especially in the areas of security and defense. It has a brief review of women's participation in these areas, past and present, and the process of integration into the Uruguayan armed forces and police, concluding with some suggestions about what needs to be done to do to achieve the full equality of roles and functions in society between men and women

## **The transformation of the role of women in the Argentine armed forces: Towards the construction of a mixed workspace**

*(La transformación del rol de las mujeres en las Fuerzas Armadas Argentinas: hacia la construcción de un espacio mixto)*

Laura Massón

### **ABSTRACT**

This paper aims to show that part of the transformation of the Argentine armed forces pertaining to their change from an exclusively male profession to a mixed-gender one. The work focuses on two points, with different emphases. On the one hand, the importance of including in the analysis of what is commonly referred to as “the incorporation of women into the Armed Forces” the role that so far women have played in their institution as wives and as the axis of a family model promoted and regulated by the institution itself. Furthermore, we analyze the changes to the rules in the past five years, in order to account for Argentina’s experience in gender policy in the field of defense, but also with the intention of revealing how the State constructs a model family and a gender ideology by means of implementing public policies.

---

## **The incorporation of women in the armed forces of Europe**

*(La incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas de los países europeos)*

Isidro Sepúlveda

### **ABSTRACT**

Over recent decades, the armies of the countries of Europe have evolved in an unplanned but convergent manner, developing common features among which is the growing integration of women, both among the troops and in the ranks of officers. This paper provides a comparative examination of individual country cases, establishing the basic elements of the background analysis of the presence of women in the Army, has covered developments and regulations governed their enlistment, their specific quantitative and qualitative dimensions hosts, the various forms of access to schools, potential limitations of career and level of development of certain social policies that encourage professional development and family reconciliation.

# **The implementation of Resolution 1325 in European security and defense organizations**

*(La aplicación de la Resolución 1325 en las organizaciones de seguridad y defensa europeas)*

María Angustias Caracuel Raya

## **SUMMARY**

This article analyses the impact of the UN Security Council Resolution 1325—whose 10th Anniversary took place last October—in European Security and Defense organizations, particularly in the North Atlantic Treaty Organization (NATO), the European Union (EU), and the Organization on Security and Cooperation in Europe (OSCE). It argues that, key to achieving the objectives of Resolution 1325 and subsequent ones, is the introduction of gender mainstreaming in their doctrine and missions, along with other international actors. The continuity and persistence of their actions should pave the way for the creation of a more secure environment in different conflict scenarios. The article begins with a look at NATO's commitments to promote a gender perspective in organizational and operational terms, especially in crisis management missions. It then examines EU actions to raise awareness and defend women rights in different policy areas, including in the Common Security and Defence Policy (CSDP). Finally, it considers the role of the OSCE in mainstreaming a gender perspective not only from a human dimension, but also in the politico-military and economic and environmental spheres. The essay concludes by examining the achievements and challenges these international organizations and their member States face in ensuring the correct implementation of Resolution 1325 in peacekeeping and peace-building activities.

---

## **(Mujeres al frente de batalla de la lucha contra el terrorismo: Recordando a Emily Perez)**

*(Women on the Front Lines of the Fight against Terrorism: Remembering Emily Perez)*

William C. Spracher

## **RESUMEN**

Durante décadas el papel de la mujer en el combate ha sido un tema polémico en las fuerzas armadas de los Estados Unidos. Han sido sólo 30 años desde las primeras mujeres se graduaron de la Academia Militar estadounidense, y sólo a partir del 11 de septiembre de 2001 que un gran número de ellas sirven en las zonas de combate junto a sus contrapartes masculinos. Este artículo examina la vida demasiado breve de una de ellas, la segundo teniente Emily Perez, quien fue la primera mujer graduada de West Point que se murió en la línea de fuego en Irak y el primer miembro de la “Clase del 9 / 11” a morir en combate. La comparación estadística de la representación femenina en las tres academias mas importantes de los servicios militares de EE.UU. está incluido, junto con una discusión de la aparición de las minorías. Una afro-americana con raíces paternas

en Puerto Rico, esta soldada resume todo lo noble en las mujeres que cumplen servicio en zonas de combate, dispuestos a sacrificar sus vidas por los intereses de su país. El legado de la subteniente Perez permanece viva entre sus familiares, amigos, compañeros de clase, compañeros de armas, y en las causas benéficas que ella mantuvo cerca de su corazón. El siguiente es un homenaje a “Emily’s Way”.

---

## **Solidarity or concern? What leads States to wish to take part in Peacekeeping Operations? A reflection on the Brazilian case**

*(Solidariedade ou interesse? O que leva os Estados a desejarem integrar as Operações de Paz? Uma reflexão sobre o caso brasileiro)*

André Panno Beirão

### **ABSTRACT**

The outcry in support of world peace is very longstanding. However, perhaps its greatest institutional expression has been consolidated with the peacekeeping operations (PKO) championed by the United Nations. During the Cold War such instruments were used infrequently; however, post-1988, there was an increase in peacekeeping operations. This paper offers a reflection on the possible reasons that lead countries to wish to participate in peace operations and seeks to identify categories and motives for that participation. It demonstrates that, more than out of ideas of solidarity, the State’s real interests are recognition by the international community and the financing of its armed forces. It discusses specifically the Brazilian case, and the choice taken by the government in international politics to increase its participation in these operations.

---

## **Por lo que China luchará en América Latina en la próxima generación**

*(What China will Fight For in Latin America in the Coming Generation)*

Evan Ellis

### **RESUMEN**

Mientras que el comercio y la inversión china en América Latina se expandan, la República Popular China (RPC) esta acumulando intereses en la región. Cualquiera que sean las intenciones de China hacia América Latina, el dilema de cuándo y cómo defender estos intereses probablemente se ocuparan una parte importante de la agenda de la República Popular China en la región en las próximas décadas, y afectar la relación de China con los Estados Unidos. Este artículo identifica seis intereses chinos emergentes en América Latina, y explica por qué, y cómo la PRC puede tener dificultades para defenderlos. Estos intereses son los siguientes: (1) acceso a los mercados y la lucha contra el

proteccionismo, (2) la protección de las inversiones y los contratos, (3) reembolso de préstamos, (4) la protección de los flujos de recursos, (5) protección de los ciudadanos chinos y operaciones en la región, y (6) el aislamiento de Taiwán.

---

## **Operaciones de Consolidación de la Paz y la MINUSTAH en Haití: El desafío de Chile en la planificación estratégica nacional y gerenciamiento civil**

*(Peacebuilding Operations and MINUSTAH: Chile's Challenge of National Strategic Planning and Civilian Management in Haiti)*

Ricardo Benavente

### **RESUMEN**

Los tipos de conflictos violentos que ocurren más frecuentemente hoy en día requieren de soluciones integrales que abarcan diferentes ámbitos, de ahí que sea crucial para su éxito, que los participantes en una misión de paz provengan de las más variadas áreas de especialización y origen. Es por ello, que para lograr los objetivos fijados, se necesita una fuerte integración y coordinación no sólo entre los estados si no también con las organizaciones internacionales, de manera de poder reforzar efectivamente las estructuras internas de los estados débiles o fallidos. El cumplimiento del objetivo final de las operaciones de mantenimiento de la paz debe seguir siendo el convertirse en operaciones de consolidación de la paz. La seguridad integral por mucho tiempo ha sido un concepto básico a alcanzar por todos los países participantes. En efecto, la experiencia internacional ha demostrado que los estados que cooperan por razones humanitarias y por mandato de Naciones Unidas, deberían posteriormente complementar a las fuerzas militares en sus tareas de seguridad, con acciones tendientes a suministrar y asegurar las necesidades básicas de la población del país en conflicto. La operaciones de paz en su concepto amplio representan mucho más que el solo envío de tropas para la seguridad. Junto con la misión de asegurar la paz y la seguridad, las actuales operaciones tienen también un carácter multidisciplinario e integral, que demandan asumir importantes desafíos a civiles y militares para trabajar conjunta y coordinadamente, en las múltiples y complejas tareas que involucra el desarrollo socio económico. Este artículo describe justamente la evolución que ha tenido Chile en su participación en operaciones bajo mandato de Naciones Unidas para asumir estas nuevas exigencias. El incremento de la participación de civiles, de manera complementaria con militares y policías, es presentado como un objetivo importante para la política exterior chilena y su Agenda de Cooperación Internacional para Haití. También, se aborda el rol del Parlamento en el desarrollo de estas futuras capacidades nacionales de planificación estratégica para operaciones de consolidación de la paz.

# **Deconstruyendo a Ollie: Cómo los conservadores y los militares vieron los preceptos del honor, lealtad y deber a través del prisma de papel del teniente coronel Oliver North en el escándalo Irán-Contra**

*(Parsing Ollie: How Conservatives and the Military Viewed Honor, Loyalty and Duty Through the Prism of Lt. Col. Oliver North's Role in Iran-Contra)*

Martin Edwin Andersen

## **RESUMEN**

Más de dos décadas después de que el papel de Oliver North en el escándalo Irán-Contra estalló en la vista del público como parte de uno de los escándalos políticos más importantes en los Estados Unidos en la segunda mitad del siglo XX, el embrollo sigue ofreciendo una perspectiva crítica en los debates contemporáneos sobre los mecanismos de política exterior y el papel de los militares. La responsabilidad del Norte como un individuo, combinado con determinadas herramientas facilitadores institucionales que florecieron en el funcionamiento en la política exterior de la Administración Reagan, dio lugar a una bifurcación inexorable entre el espíritu tradicional de las fuerzas armadas de los EE.UU. y los objetivos de política exterior y las prácticas de una administración conservadora, a pesar de su a veces fusión en la mente popular. En este documento se exploran las tensiones entre el conservadurismo institucional frente del lo político, así como las prácticas institucionales, que facilitaron el alejamiento del Norte de los instintos y la formación de la esfera militar a los de un activismo característica de un llanero solitario.







Center for Hemispheric Defense Studies  
National Defense University  
Abraham Lincoln Hall  
260 5th Ave. Bldg. 64  
Washington, DC 20319-5066