



**UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA**

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y ESTUDIOS  
INTERNACIONALES

MAESTRIA EN ESTUDIOS INTERNACIONALES

Securitización de las fronteras en  
América del Sur (2004-2014)

*Matías Manuel BAEZA*

Buenos Aires – Argentina, 2016

## **Resumen**

En Suramérica, durante la última década (2004-2014), el crimen organizado transfronterizo el narcotráfico, ha sido percibido crecientemente como una cuestión de defensa antes que de seguridad pública. De este modo, se han propiciado procesos de securitización de las fronteras que pueden haber colisionado con los procesos de regionalización que se sustentan en una concepción de la frontera como espacio de intercambio e integración. En su lugar, la frontera emerge como lugar de peligro y espacios crecientemente militarizados. Así, dicha militarización de las fronteras en la región ocurre al mismo tiempo que se procura la conformación de una Comunidad de Seguridad en América del Sur. Sin embargo, los procesos unilaterales de militarización del combate al narcotráfico y el crimen organizado en regiones fronterizas parecen ir en la dirección opuesta. A partir del análisis de tres casos de estudio en regiones fronterizas de Brasil, Perú y Argentina se pretende explorar tendencias respecto de los procesos de securitización y del grado de institucionalización alcanzado. La tendencia observada a través de nuestro modelo es que en los países analizados se han impulsado procesos de securitización y militarización; aún en aquellos con grandes restricciones normativas y resistencias culturales a la participación de las FF.AA. en la seguridad doméstica, como el caso de Argentina. Brasil parece haber aprovechado el discurso de las amenazas del narcotráfico y el crimen organizado en sus fronteras para promover una agenda de seguridad más amplia y que persigue efectos regionales. En el caso de Perú, la securitización del narcotráfico y el crimen organizado ha propiciado políticas de cooperación militar con Estados Unidos que tienen también importantes implicancias para la dinámica regional.

**Palabras clave:** *fronteras, securitización, Comunidad de Seguridad, crimen organizado, narcotráfico.*

## CONTENIDOS

<b>LISTA DE CUADROS</b> .....	5
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	6
Formulación del Problema.....	6
<b>CAPÍTULO I: ENFOQUE TEÓRICO Y METODOLÓGICO</b> .....	8
1. La Escuela de Copenhague y el Proceso de Securitización.....	8
2. Objetivos y Diseño de Investigación .....	10
3. Estado del Arte: Las Nuevas Amenazas, la Seguridad y las Fronteras en América del Sur.....	18
<b>CAPÍTULO II: LAS FRONTERAS AMAZÓNICAS DE BRASIL</b> .....	25
1. Contexto.....	25
2. Análisis de las Variables Incidentes en el Grado de Securitización.....	25
A) Elementos securitizadores en los discursos públicos.....	26
<i>i) Discursos pronunciados desde el Estado</i> .....	26
<i>(a) Documentos oficiales</i> .....	26
<i>La Política de Defensa Nacional (2005)</i> .....	27
<i>La Estrategia Nacional de Defensa (2008)</i> .....	28
<i>El Libro Blanco de la Defensa Nacional (2012)</i> .....	28
<i>(b) Discursos presidenciales</i> .....	30
<i>Presidencias de Ignacio Da Silva</i> .....	30
<i>Presidencia de Dilma Rousseff</i> .....	32
<i>ii) Medios de Prensa</i> .....	34
<i>iii) El Congreso</i> .....	35
<i>iv) Sociedad Civil</i> .....	39
<i>v) Resumen de los discursos analizados en el caso brasileño</i> .....	39
B) Medidas adoptadas y colisión con las reglas preestablecidas.....	40
C) Recurso a medios coercitivos y proporcionalidad.....	42

3. Análisis de las Variables Incidentes en el Nivel de Institucionalización.....	43
A) Participación de las Fuerzas Armadas en la custodia de los espacios fronterizos y temas de seguridad .....	43
B) Discurso securitizador y vocabulario administrativo.....	44
C) Difusión cultural respecto de la militarización de las fronteras y asuntos de seguridad interior.....	45
4. Conclusiones .....	46
<b>CAPÍTULO III: LAS FRONTERAS EN LA REGIÓN DEL TRAPECIO AMAZÓNICO EN PERÚ.....</b>	<b>50</b>
1. Contexto.....	50
2. Análisis de las Variables Incidentes en el Grado de Securitización.....	52
A) Elementos securitizadores en los discursos públicos.....	53
<i>i) Discursos pronunciados desde el Estado.....</i>	<i>53</i>
<i>(a) Documentos oficiales.....</i>	<i>53</i>
<i>Estrategia Nacional contra el Consumo, Producción y Tráfico Ilícito de Drogas 2007-2011 .....</i>	<i>53</i>
<i>Libro Blanco de la Defensa Nacional 2005.....</i>	<i>55</i>
<i>(b) Discursos presidenciales.....</i>	<i>58</i>
<i>ii) Medios de Prensa.....</i>	<i>60</i>
<i>iii) El Congreso.....</i>	<i>63</i>
<i>iv) Sociedad Civil.....</i>	<i>64</i>
B) y C) Medidas adoptadas, recurso a medios coercitivos y proporcionalidad.....	67
<i>Operaciones Trapecio Amazónico .....</i>	<i>68</i>
3. Análisis de las Variables Incidentes en el Nivel de Institucionalización.....	69
A) Participación de las Fuerzas Armadas en la custodia de los espacios fronterizos y temas de seguridad.....	69
B) Discurso securitizador y vocabulario administrativo.....	71

C) Difusión cultural respecto de la militarización de las fronteras y asuntos de seguridad interior.....	71
4. Conclusiones.....	72
<b>CAPÍTULO IV: LA FRONTERA NORTE DE ARGENTINA.....</b>	<b>75</b>
1. Contexto.....	75
2. Análisis de las Variables Incidentes en el Grado de Securitización.....	75
A) Elementos securitizadores en los discursos públicos.....	76
<i>i) Discursos pronunciados desde el Estado.....</i>	<i>76</i>
<i>(a) Documentos oficiales.....</i>	<i>76</i>
<i>(b) Discursos presidenciales.....</i>	<i>77</i>
<i>ii) Medios de prensa.....</i>	<i>81</i>
<i>iii) El Congreso.....</i>	<i>82</i>
<i>iv) Sociedad Civil.....</i>	<i>85</i>
B) Medidas adoptadas y colisión con las reglas preestablecidas.....	86
C) Recurso a medios coercitivos y proporcionalidad.....	88
3. Análisis de las Variables Incidentes en el Nivel de Institucionalización.....	88
A) Participación de las Fuerzas Armadas en la custodia de los espacios fronterizos y temas de seguridad.....	88
B) Discurso securitizador y vocabulario administrativo.....	89
C) Difusión cultural respecto de la militarización de las fronteras y asuntos de seguridad interior.....	90
4. Conclusiones.....	91
<b>CAPÍTULO V: CONCLUSIONES.....</b>	<b>94</b>
1. Resultados del Análisis.....	94
2. Tendencias Observadas.....	101
3. Déficit en la Conformación de una Comunidad de Seguridad en la Región.....	102
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>106</b>

## LISTA DE CUADROS

### CAPÍTULO I

<b>Cuadro N°1:</b> Variables de Análisis para el grado de Securitización y Nivel de Institucionalización de la Militarización de las Fronteras.....	16-17
---	-------

### CAPÍTULO II

<b>Cuadro N°2:</b> Programas del Gobierno Federal sobre las Fronteras Amazónicas.....	40
---	----

<b>Cuadro N°3:</b> Resultados. Grado de Securitización y Nivel de Institucionalización de la Militarización de las Fronteras Amazónicas en Brasil.....	47
--	----

### CAPÍTULO III

<b>Cuadro N°4:</b> Resultados. Grado de Securitización y Nivel de Institucionalización de la Militarización de las Fronteras Amazónicas en Perú.....	73
--	----

### CAPÍTULO IV

<b>Cuadro N°5:</b> Resultados. Grado de Securitización y Nivel de Institucionalización de la Militarización de la Frontera Norte de Argentina.....	92
--	----

### CAPÍTULO V

<b>Cuadro N°6:</b> Securitización. Grado de Presencia de las Variables para cada Caso.....	95
--	----

<b>Cuadro N°7:</b> Tendencias Respecto del Grado de Securitización de las Fronteras para Cada Caso.....	96
---	----

<b>Cuadro N°8:</b> Institucionalización. Grado de Presencia de las Variables para cada Caso....	97
---	----

<b>Cuadro N°9:</b> Tendencias Respecto del Nivel de Institucionalización de la Securitización de las Fronteras.....	99
---	----

<b>Cuadro N°10:</b> Comparación entre los Grados de Securitización y los Niveles de Institucionalización para los Casos Analizados.....	100
---	-----

## INTRODUCCIÓN

### Formulación del Problema

¿No obedece a una ficción impropia del Siglo XXI que la institución de las fronteras como barrera o límite constituya el eje de iniciativas tendientes a combatir problemáticas complejas y multidimensionales como el crimen organizado y el narcotráfico? ¿La utilización del recurso militar como medio para aumentar los controles fronterizos es una respuesta necesaria y suficiente para abordar fenómenos transnacionales?

La (re)militarización de las fronteras en Suramérica aludidas en este trabajo no refiere a los conflictos clásicos como lo eran las disputas por las fronteras entre los estados vecinos, sino que refiere a aquellas nuevas problemáticas que transcurren a través de y en las fronteras (Flemes y Radseck, 2012: 208). Para los discursos en torno a las mismas, las nuevas amenazas provendrían fundamentalmente del tráfico ilícito a través de las mismas y del crimen organizado transnacional que tiene una creciente capacidad para controlar los flujos de mercancías a uno y otro lado de las fronteras.

A partir de estos fenómenos se han (re)construido discursos securitizadores de los espacios fronterizos como lugar de peligro para los estados y en el cual se gestan las amenazas provenientes del tráfico ilegal de drogas, armas, terrorismo, lavado de dinero, y hasta nuevas categorías como los crímenes medioambientales o la biopiratería. Así, una concepción sacralizada de la frontera insiste y persiste como aquel lugar en el cuál se encontraría la solución a problemas complejos que, de este modo, son simplificados y reducidos a una linealidad incongruente con la multicausalidad de los mismos.

Las inquietudes que motivaron este escrito se relacionan con la institución de la frontera. En el contexto del proyecto de Comunidad de Seguridad impulsada en UNASUR, las dinámicas de dicha institución pueden ayudar a visualizar lógicas políticas que entran en conflicto con los discursos en pos de la regionalización. Pararse sobre las fronteras supone un punto de observación clave para entender dichos procesos de ampliación (o no) de la noción de soberanía estadocéntrica. La frontera conforma ése espacio singular que limita y simultáneamente forma parte de aquello que divide. Son imaginarias en un sentido discursivo, ya que aunque se las suele representar como límite o contorno, son ambiguas y no pertenecen exclusivamente al ámbito interno ni externo. Por esta misma razón, son espacios de tensión. Es sobre esta tensión que operan los discursos securitizadores, debilitando marcos legales que distinguen cuestiones de seguridad de cuestiones de defensa y procesos de integración que precisan de una concepción de la frontera integral y más compleja que las simplificaciones que suelen acompañar dichos discursos securitizadores. Por este motivo, nos interesa explorar las tendencias a

securitizar dichos espacios, ya que ello permite observar indirectamente como los estados insisten en adoptar aproximaciones unilaterales que entran en contradicción con la noción de frontera como el espacio por excelencia de los procesos integración.

De este modo, las preguntas que orientaron el recorrido del presente trabajo fueron: ¿Cuáles han sido las medidas políticas y normativas en materia de securitización de las fronteras en Sudamérica en la última década? Más precisamente, se ha querido responder a dos preguntas: ¿Cuál ha sido el grado de securitización alcanzado por estos procesos? ¿Cuál ha sido el éxito de dicho proceso en términos de la institucionalización del movimiento securitizador? En otras palabras, nos interesa indagar: ¿En qué medida los estados analizados han percibido el combate al crimen organizado y el narcotráfico en las fronteras como una política de defensa del estado antes que una cuestión de seguridad pública?

La hipótesis de este trabajo postula que a partir del surgimiento de lo que se conoce como nuevas amenazas, especialmente las provenientes del crimen organizado internacional y el narcotráfico, se han securitizado en distinto grado los espacios fronterizos en Suramérica. Esa securitización genera una transformación discursiva de la noción de frontera como espacio de intercambio e integración hacia un concepto de frontera como división y amenaza. Al mismo tiempo, esas respuestas han producido distintos niveles de institucionalidad.

El objetivo de este trabajo es explorar esas tendencias en la última década a partir del estudio comparado de procesos de securitización fronteriza en Argentina, Brasil y Perú. Se pretende indagar como allí donde se habilitaron discursos y políticas de creciente militarización de estos espacios, los Ministerios de Defensa ganaron progresivamente influencia y expandieron sus agendas hacia temas que no son estrictamente del ámbito de la defensa.

El Capítulo I presentará la propuesta de investigación de la securitización de los espacios fronterizos durante la última década y la justificación de dicha elección. Asimismo, se describirá el enfoque teórico elegido para el abordaje del presente trabajo y la metodología a seguir para la modelización de tres tendencias en América del Sur a la militarización fronteriza. Por último, se repasaran los principales aportes teóricos que vinculan el fenómeno del crimen organizado y el narcotráfico con la militarización de las respuestas ante estas problemáticas.

## CAPÍTULO I: ENFOQUE TEÓRICO Y METODOLÓGICO

### 1. La Escuela de Copenhague y el Proceso de Securitización

Las herramientas teóricas que nos permitirán analizar los procesos de securitización parten de la metodología propuesta por la Escuela de Copenhague en Relaciones Internacionales y, en especial, utilizaremos el modelo de análisis propuesto por Dominique Van Dijck (2006) para abordar la securitización de las migraciones en Europa.

En primer lugar, la investigación no debe ser entendida en términos de seguridad-inseguridad, sino que -de acuerdo a una perspectiva constructivista- es necesario realizar el análisis en términos de procesos de securitización y desecuritización (Waever, 1998). El concepto mismo de seguridad es problematizado, resaltándose que el mismo era concebido como un fenómeno estrictamente militar y centrado en el Estado. Por el contrario, desde este enfoque se concibe a la seguridad como fenómeno multidimensional y que puede involucrar a diversos objetos. Por este motivo, en segundo lugar, este estudio reconoce que el Estado ya no es el único objeto amenazado, ya que no existe un único objeto de referencia que deba ser tenido en cuenta para abordar las problemáticas de seguridad. Así, también surgen objetos tales como la nación, los grupos económicos y el medio ambiente. Por otro lado, las amenazas adquieren distintos aspectos: sociales, económicos o políticos (identidades, bancarrota económica, sustentabilidad, soberanía). De este modo, podemos esquematizar nuestro análisis afirmando que existen tres unidades de análisis para el proceso de securitización: objetos, agentes y actores funcionales. Los objetos son las unidades que se encuentran amenazadas en uno o más aspectos posibles. Los agentes son los impulsores directos de la securitización. Los actores funcionales son aquellos que afectan la dinámica del proceso al tratar de influenciar indirectamente las decisiones de los agentes principales. Así, por ejemplo: en el sector militar, una industria bélica puede ser un actor funcional (Buzan, Waever y De Wilde, 1998).

La seguridad es ante todo una definición política y, por lo tanto, se entiende por securitizar una construcción política que coloca al objeto de referencia en “modo de emergencia” ante una amenaza existencial que permite, paradójicamente, sustraer del ámbito de lo político a dicho objeto y así, propiciar un “tratamiento extraordinario” del asunto (Buzan, 1997: 14). Waever (1996) describe el proceso de la siguiente manera:

La seguridad es una práctica, una forma específica de abordar una cuestión. El discurso securitizador se caracteriza por dramatizar el asunto como teniendo absoluta prioridad. Algo es presentado como una amenaza existencial: si no enfrentamos esto, todo lo demás deviene

irrelevante (porque o no estaremos aquí o no seremos capaces de valernos por nosotros mismos para lidiar con desafíos futuros). Y al rotular dicho asunto como una cuestión de seguridad, el actor reclama el derecho de ocuparse del mismo a través de medidas extraordinarias que rompen las normas del juego político preestablecidas. [Traducción propia] (p.107)

Dicho tratamiento extraordinario puede suponer: (i) rompimiento de las normas preexistentes, (ii) uso desproporcionado de la fuerza, (iii) e incluso un tratamiento exclusivamente militar del problema. De esta forma, la securitización – desecuritización es una construcción discursiva (speech act) e intersubjetiva que involucra tanto una percepción como una identidad colectiva que se retroalimentan a través de estos procesos (Buzan et al., 1998: 26). Ello implica que en estas dinámicas existe una historia relacional que es importante considerar; así como también es relevante analizar el capital social y los recursos del enunciador (agente) que pretende securitizar (Waever, 1998).

Para la Escuela de Copenhague, la securitización refleja las posiciones relativas de los agentes dentro de un espacio de poder. La situación de poder y legitimidad institucional de los actores determina su poder discursivo para impulsar procesos securitizadores. Nunca se trata de estrategias lineales de un actor, sino de agentes en luchas de poder por conquistar espacios estratégicos y lograr sus objetivos. En este trabajo nos concentraremos en analizar las estrategias de los agentes estatales. No obstante ello, se hará referencia a la participación del proceso de securitización de otros agentes (como por ejemplo la prensa, el Congreso, los Ministerios) pero en el marco de un proceso que converge con los esfuerzos de los gobiernos para securitizar los fenómenos arriba mencionados (Buzan, 1998: 31).

Por otro lado, para analizar las tendencias securitizadoras de los espacios fronterizos en América del Sur vamos a resaltar la distinción entre grado de securitización y nivel de institucionalización del proceso. A tal fin, adaptaremos a nuestro trabajo el modelo utilizado por Van Dijck (2006) para estudiar la securitización de las migraciones en Europa en términos de institucionalización y agregaremos las tendencias del grado de securitización alcanzado.

Un movimiento securitizador que presenta cierto fenómeno como una amenaza existencial no implica que se haya securitizado el problema, para ello se requiere de cierta legitimidad otorgada por la audiencia (Buzan, 1998: 25). Por este motivo, debemos distinguir cuando un proceso de securitización está en el estadio inicial o ad hoc, cuando ha alcanzado un alto grado de securitización y cuando efectivamente se ha institucionalizado (Buzan, 1998: 27-28).

Según Van Dijck (2006), en el primer caso todavía nos encontramos en los esfuerzos iniciales por presentar el fenómeno como una amenaza existencial, aunque no hay certeza aún si el movimiento securitizador tendrá éxito o no. La institucionalización de los discursos securitizadores respecto de un determinado asunto implica que las ideas son naturalizadas: el problema ya no es presentado con el

dramatismo de una amenaza existencial que requiere urgencia y prioridad sobre otros asuntos públicos, sino principalmente un asunto técnico que debe ser abordado por burocracias creadas a tal fin y con los instrumentos preestablecidos. De esta manera, la forma en que se lidia con los problemas deviene homogeneizada, rutinizadas en procesos institucionales y cuentan con legitimidad suficiente como para que cada vez que se mencione el asunto, la audiencia asocie el mismo con la idea de seguridad y prioridad sin cuestionamientos. En este último caso, se dice que el proceso ha sido institucionalizado y normalizado dentro de rutinas burocráticas, y los impulsores de dicho proceso alcanzaron su objetivo inicial. Por este motivo, un buen indicador del éxito del proceso de securitización de un asunto es la creación de burocracias para tal fin o si, por el contrario, el asunto debe abordarse con instituciones destinadas a otros tipos de amenazas (Van Dijck, 2006: 4-5).

Sin embargo, entre ambos extremos, existen estadios que se deben atravesar hasta llegar a la institucionalización. No necesariamente se arribará a la institucionalización del discurso securitizador: el proceso de securitización puede permanecer durante largo tiempo en una fase en la cual discursivamente se presente la situación como emergencia continua y se apele a adoptar medidas extraordinarias (alto grado de securitización); o bien puede revertirse el proceso y desecuritizarse.

## **2. Objetivos y Diseño de Investigación**

I. El objetivo del presente trabajo es explorar las tendencias a la securitización de las fronteras en América del Sur. Para ello, interesa construir tres modelos ilustrativos, en los cuales se pueda apreciar si existe una tendencia hacia un alto, mediano o bajo grado de securitización e institucionalización de dichos proceso. Por este motivo, para lograr dicho objetivo será necesario construir indicadores del nivel de institucionalización y del grado de securitización de las fronteras alcanzado en cada caso. Para ello se requiere:

- (i) Identificar los tres casos que permitirán desarrollar los modelos.
- (ii) Describir brevemente el contexto en que se sitúan.
- (iii) Detectar y describir elementos de la lógica de securitización.
- (iv) Analizar el grado de securitización e institucionalización alcanzado en cada uno de ellos a partir de ciertas variables analizadas.

Los puntos i) al iii) son preliminares (en sentido lógico, no temporal) y nos permitirán arribar al punto iv), que constituye el objetivo del presente trabajo. Así, en primer término se determinarán los 3 casos de estudio que pretenden reflejar diferentes coyunturas domésticas y regionales de los países involucrados en estos procesos de Securitización. Al respecto, se ha procurado tomar un caso situado

en la región andina, uno situado en el Cono Sur y el tercero utilizando al estado con las fronteras terrestres más extensas de Suramérica (y que, por otro lado, también abarca dinámicas regionales tanto del Cono Sur como de la región andina). En segundo término, se contextualizaran brevemente dichos caso de estudio a los fines de situar no sólo sincrónicamente sino también diacrónicamente las variables analizadas para determinar los grados de Securitización e institucionalización de estos procesos. De este modo, cada caso refleja la evolución de coyunturas domésticas y regionales que no pueden dejar de ser tenidas en cuenta, pese al recorte conceptual que se realiza en virtud del objetivo del trabajo. Por último, y para arribar al punto iv), es necesario concentrarse en aquellos elementos que se deducen de nuestro marco teórico y que conforman una cierta lógica de securitización. De este modo, la información será analizada a partir de la definición que presentamos del proceso de securitización como un proceso político en el cual ciertos fenómenos (crimen organizado y narcotráfico) son definidos como amenazas para los estados de la región, y de esta manera, se legitima la militarización de las fronteras. Así, analizaremos cuatro categorías:

**Amenaza:** ¿cómo el crimen organizado y el narcotráfico son presentados como amenaza existencial? ¿Cómo se reproduce la idea de que el Estado se encuentra en situación de emergencia? En este punto también interesa saber en qué medida la cobertura de la prensa, el pronunciamiento del Congreso y actores de la sociedad civil colaboraron en la legitimación y naturalización de esta militarización de las fronteras.

**Objeto referente:** ¿para quién la frontera deviene lugar de conjunción de estas amenazas y espacio a ser militarizado? Si bien junto con el Estado, encontramos que la comunidad internacional o la sociedad doméstica pueden ser otros objetos posibles, nuestro trabajo se enfocará en el primero.

**Estrategia de legitimación:** ¿cómo se legitima discursivamente la securitización de los espacios fronterizos? Aquí también nos preguntaremos con qué se vincula el fenómeno del crimen organizado: con terrorismo, un problema económico por su ilegalidad, un asunto medioambiental o un problema de estabilidad política y gobernabilidad. En este sentido, interesa indagar en qué medida ello permitió dar nuevo ímpetu o habilitó nuevas medidas securitizadoras.

**Medidas políticas:** el proceso político que impulsa medidas concretas tendientes a la militarización de las fronteras. ¿Qué organismos y agencias del estado participaron del proceso y pueden ser considerados actores securitizadores? ¿Quiénes ganaron competencias y quiénes perdieron? ¿Qué nuevas agencias se crearon durante este proceso?

Para el punto iv), será necesario construir 2 indicadores:

En relación con los grados de securitización: se analiza el éxito del movimiento securitizador en las fronteras a partir de la contrastación empírica de tres variables en el estudio de los casos (dramatismo y urgencia en los discursos, rompimiento de reglas de juego político preestablecidas, y uso desproporcionado de la fuerza). Si se registra una incidencia de un alto grado de las mismas, afirmaremos que el grado de securitización es alto. Si sólo inciden en parte, afirmaremos que se ha alcanzado un grado medio de securitización y puede ocurrir tanto la futura institucionalización del mismo o la reversión del proceso y la desecuritización del fenómeno. Finalmente, si la incidencia de las mismas es nula o poco significativa, podemos afirmar que grado de securitización ha sido bajo.

Respecto del éxito de movimiento securitizador: también se analiza la presencia o no de tres variables (incorporación normativa de la militarización fronteriza, desplazamiento discursivo de modo emergencia a rutinas administrativas, y difusión cultural de la militarización fronteriza). De la misma manera que en el punto anterior, si se confirma la presencia de todas las variables en un alto grado, entonces podemos afirmar que la securitización de la frontera ha alcanzado un alto nivel de institucionalización. Si sólo algunas de estas variables se confirman o lo hacen de manera parcial, entonces el proceso permanece en un segundo estadio y el nivel de institucionalización diremos que es medio. Por último, si no se observa la presencia de ninguna de las variables o se observa su presencia en un grado menor, podemos suponer que el nivel de institucionalización es bajo.

Asimismo, nuestro trabajo supone la existencia de dos condiciones antecedentes sumamente importantes: por un lado, la existencia de organizaciones criminales transnacionales como condición catalizadora de estos procesos (la llamaremos C1); por otro lado, la presencia (o no) de grupos insurgentes internos (como Sendero Luminoso en Perú) o en los países vecinos (especialmente las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) como condición magnificadora de dichos procesos (lo llamaremos C2).

II.1) Las variables que nos ayudaran a analizar cuando se ha alcanzado un alto grado de securitización son las siguientes:

**Variable A1:** el grado de dramatismo y urgencia respecto de como se presentan los eventos que ocurren en la frontera. La medición es relativa y depende de quiénes pronuncian dichos discursos (Jefe de Estado, Ministros, Secretarios de Estado), en qué circunstancias (Discursos ante el Congreso, Conferencias de Prensa, en los Libros Blancos de la Defensa) y, especialmente, si asocian dichos fenómenos con la gobernabilidad y la estabilidad institucional.

Mediante estos actos discursivos se busca legitimar la habilitación de medidas extraordinarias que se sustraen de la agenda pública. Así, la militarización de las fronteras a propósito del crimen organizado y el narcotráfico es presentada en los discursos oficiales como una amenaza existencial respecto de la gobernabilidad y la prioridad asignada es propia de una situación de emergencia.

**Variable A2:** el grado en que las medidas gubernamentales colisionan con las reglas del juego político preestablecidas. La medición depende del tipo de barreras normativas que se pretenden pasar por alto con las medidas concretas implementadas y la duración en el tiempo de dicha situación: ¿Se trató de programas que forzaron el marco normativo vigente o bien directamente se ignoró la normativa?

De este modo, encontraremos propuestas gubernamentales para lidiar con dicha problemática que contradicen la normativa vigente o no están contempladas explícitamente en la misma. La presencia de esta variable constituye la esencia del proceso securitizador.

**Variable A3:** el grado en el uso desproporcionado de la fuerza para abordar la problemática del crimen organizado transfronterizo. La medición de este fenómeno ha de tener en cuenta si se observa un tratamiento exclusivamente militar o bien si existe colaboración militar directa con las agencias intervinientes. Por otro lado, también puede ocurrir que simplemente la colaboración de las fuerzas militares sea indirecta (aportando recursos logísticos).

Las medidas concretas que se adoptan pueden suponer un uso desproporcionado de la fuerza y recursos de modo tal que cuanto mayor es la desproporción entre medios empleados y fines perseguidos, mayor el grado de securitización alcanzado por el proceso. En este punto es importante considerar la presencia de grupos insurgentes preexistentes al fenómeno del crimen organizado como condiciones antecedentes y magnificadoras del proceso (condición magnificadora C2). Así, podemos esperar que cuantos más grupos insurgentes habiten los espacios fronterizos y cuánto mayor sea su vinculación con el crimen organizado y narcotráfico, mayor será la propensión a la utilización de los recursos militares.

A partir del análisis de estas variables aplicadas a los casos de estudio, en el capítulo final confeccionaremos cuadros ilustrativos de las tendencias respecto del grado de securitización alcanzado en los procesos descriptos. El primero de ellos registrará en qué medida cada variable se haya presente en los casos analizados. El siguiente cuadro ensayará un modelo que señala tendencias respecto del grado de securitización alcanzado en cada caso.

II.2) Siguiendo la propuesta de Van Dijck (2006) para el estudio de la Securitización de las migraciones en Europa, presentamos las variables adaptadas a la presente investigación para evaluar el nivel de institucionalización:

**Variable A4:** el grado de incorporación normativa respecto de la participación de las Fuerzas Armadas en la custodia de los espacios fronterizos. El grado puede ser alto, mediano o bajo según se trate de (i) leyes nacionales que explícitamente lo contemplen, (ii) Decretos del Poder Ejecutivo ad hoc (iii), leyes nacionales que distingan entre seguridad y defensa y no permitan sino indirectamente la colaboración logística en la custodia de espacios fronterizos.

Si la securitización deviene en institucionalización, entonces observamos reformas legales o producción normativa que disminuyen las restricciones institucionales de las FF.AA. para actuar más allá de la agenda de defensa. A nivel de los actores securitizadores, también debería ser posible observar un desplazamiento desde la elite (líderes políticos, burocracias, gobiernos, grupos de presión) que impulsó el proceso hacia la elite burocrática responsable por implementar las nuevas medidas de control: ¿Se crearon agencias y procedimientos burocráticos permanentes para administrar la militarización de las fronteras o fueron programas acotados en el tiempo y el espacio?

**Variable A5:** En qué medida se observa que el discurso securitizador es reemplazado por vocabulario administrativo y metáforas que remiten al control militar de los espacios fronterizos. Así, cuantos menos discursos en modo emergencia se pronuncien respecto de las fronteras y el crimen organizado y más terminología administrativa se enuncia, mayor el grado de institucionalización. Aquí la variación debe medirse relativamente respecto de aquellos momentos que suponen creación de normas o medidas político-administrativas puntuales.

En la medida en que se institucionaliza, la noción de frontera militarizada deviene incorporada en los discursos regulares de los líderes políticos y la presentación discursiva en modo emergencia de los fenómenos del crimen organizado y narcotráfico decrece en número. A nivel discursivo se observa una re conceptualización de la seguridad desde una percepción de amenaza a la categoría menor de riesgo. Como sostiene Buzan et al. (1998) implica pasar de "la agenda del pánico político a la política normal o regular" (p.34). Para ello no es necesario presentar el asunto como un drama constante, ya que cuando se habla de ése tema la audiencia percibe que por definición es un asunto urgente (p.27): ¿Han sido reemplazados los discursos securitizadores por lenguaje administrativo?

**Variable A6:** el grado de difusión cultural respecto de la militarización de las fronteras. En un escenario de alta difusión cultural, las propuestas esgrimidas por los actores securitizadores no son objeto de disputas, sino que se le concede legitimidad por parte de la mayoría de los actores sociales relevantes, naturalizando el discurso, las prácticas adoptadas e incorporándolas a la cultura política de la sociedad. Esta difusión normativa puede ser alta, media o baja según sea el número y tipo de actores que cuestionen la legitimidad de la remisión de las problemáticas como temas de la agenda del Ministerio de Defensa, lo cual implícitamente significa seguridad y prioridad. De este modo, un alto

grado de difusión normativa significa un Congreso, medios de comunicación y actores de la sociedad civil pasivos frente a las medidas securitizadoras. Un nivel medio implica que algunos de estos actores (sobre todo de la sociedad civil organizada) se pronuncian críticamente al respecto. Por último, un bajo nivel de difusión normativa supone que incluso los medios de comunicación y las principales fuerzas políticas en el Congreso se muestran en contra de militarizar estas problemáticas.

Un alto grado de difusión cultural significa que a nivel de los actores securitizadores, la militarización de fronteras para combatir crimen organizado deviene cada vez más un supuesto incorporado por la gran mayoría de las instituciones públicas y no se cuestiona la posibilidad de abordajes diferentes. Así, la lógica de militarización de las fronteras se difunde normativamente incorporándose progresivamente a la cultura política del país. Los actores sociales como la prensa, el Congreso y otros sectores de la sociedad civil no tienen los suficientes recursos o voluntad de disputar los discursos que pretenden legitimar la militarización de las fronteras.

De manera similar al apartado anterior, en el capítulo final se modelan los resultados obtenidos a través de tres cuadros comparativos. En el cuadro número ocho, se registra en qué medida cada variable se haya presente en los casos analizados. En el cuadro número nueve, se analizan las tendencias respecto del nivel de institucionalización de estos procesos. Por último, en el número diez, se componen en un único cuadro los resultados obtenidos respecto de los niveles de institucionalización y el grado de securitización alcanzado por estos procesos.

Aclaración: este trabajo sólo explora tendencias a partir del análisis de tres casos que señalan la propensión de ciertos espacios fronterizos a (re)militarizarse. Por ello, sólo se incluyen resultados y datos relevantes a tal fin pero sin pretensión de exhaustividad. Se utilizaran, entre otros, como fuentes de análisis para el presente trabajo los siguientes recursos: discursos y documentos oficiales, discursos de la oposición, documentos de la UNASUR, iniciativas institucionales que puedan ser consideradas como medidas de control extraordinarias, publicaciones periodísticas y documentos de organizaciones no gubernamentales.

Cuadro N°1: variables de análisis para el grado de securitización y nivel de institucionalización de la militarización de las fronteras.

<b>CONDICIONES ANTECEDENTES: C1, C2.</b>	<b>VARIABLES INDEPENDIENTES</b>	<b>VARIABLES DEPENDIENTES</b>		
	<b>Grado de securitización</b>			
		<b>Alto</b>	<b>Medio</b>	<b>Bajo</b>
	<b>A1: Dramatismo en los discursos</b>	<p>-Se asocia las “Nuevas Amenazas” con la gobernabilidad y estabilidad institucional.</p> <p>-las amenazas son presentadas como una emergencia nacional.</p>	<p>-Se requiere medidas urgentes y extraordinarias, aunque no son planteadas como amenaza existencial a la gobernabilidad.</p>	<p>-No se requieren medidas extraordinarias en el corto plazo. Sin embargo, las “Nuevas Amenazas” son fenómenos que requieren medidas distintas al resto de los delitos y cuestiones de seguridad domestica.</p>
	<b>A2: Colisión con las reglas de juego preestablecidas</b>	<p>-Se pasa por alto normas vigentes (se contradice abiertamente las leyes vigentes) de forma persistente en el tiempo.</p> <p>-Se expanden las agendas del Ministerio de Defensa, invadiendo espacios de otros Ministerios.</p>	<p>-No se pasa por alto abiertamente las leyes vigentes. Sin embargo, se pretende introducir reformas normativas para adecuar a posteriori la implementación de medidas que no se adecuan por completo a las normas vigentes.</p> <p>-Implementación de programas y acciones no debidamente reglamentados.</p>	<p>-Se aprovechan las tensiones en el marco normativo vigente y se lo fuerza para adecuarlo a medidas extraordinarias.</p> <p>-Persiste la distinción entre cuestiones de seguridad pública y defensa. No obstante, se introducen proyectos que habilitan una presencia creciente de las FF.AA. en ámbitos de otros Ministerios.</p>
<b>A3: Uso desproporcionado de la fuerza</b>	<p>-Tratamiento exclusivamente militar de la problemática. Enfoque predominantemente represivo.</p> <p>-Alto grado de desproporción entre fines perseguidos y medios empleados.</p>	<p>-Colaboración militar directa con las agencias intervinientes (Fuerzas de Seguridad, Ministerios de Educación, Salud, Infraestructura, etc.)</p> <p>-Existe desproporcionalidad entre los fines perseguidos y los medios empleados.</p>	<p>-Colaboración militar indirecta con otras agencias gubernamentales. Especialmente Fuerzas de Seguridad.</p> <p>-Se mantiene cierta proporcionalidad entre fines y medios.</p>	

<b>Nivel de institucionalización</b>			
	<b>Alto</b>	<b>Medio</b>	<b>Bajo</b>
<b>A4: Incorporación normativa militarización de las fronteras y participación FF.AA. En seguridad domestica</b>	<p>-Existen leyes nacionales que regulan la custodia fronteriza por parte de las FF.AA. y la participación de las mismas en asuntos de seguridad pública.</p> <p>-Se detectan reformas legales y producción normativa que disminuyen las restricciones institucionales de las FF.AA.</p>	<p>-La participación de las FF.AA. en asuntos de seguridad pública y la custodia de los espacios fronterizos han sido reguladas mediante Decretos del ejecutivo, aunque sin leyes del Congreso.</p> <p>-Se crearon Agencias y Programas permanentes para administrar la militarización de las fronteras.</p>	<p>-Persisten leyes del Congreso que distinguen seguridad pública de cuestiones de Defensa. Sin embargo, se impulsan Decretos del Ejecutivo para incorporar de manera creciente la intervención de las FF.AA. en tareas de seguridad pública.</p> <p>-Se implementaron Programas acotados en el tiempo.</p>
<b>A5: Desplazamiento discursivo del lenguaje de la securitización al lenguaje administrativo</b>	<p>-Se observa una reconceptualización en el abordaje de las denominadas “Nuevas Amenazas”.</p> <p>-El discurso en modo emergencia es reemplazado por vocabulario administrativo para referirse a la custodia militar de las fronteras.</p>	<p>-Se registran alternadamente discursos en modo emergencia y terminología administrativa para referirse a las “Nuevas Amenazas” en la frontera.</p>	<p>-Persiste “la agenda del pánico político” en los discursos.</p>
<b>A6: Difusión cultural de la militarización de las fronteras</b>	<p>-Los discursos y prácticas securitizadoras no son cuestionadas por la gran mayoría de los actores políticos (Congreso, Medios de Comunicación, Sociedad Civil) y, de este modo, se cuenta con legitimidad para dichas medidas.</p> <p>- Los principales actores sociales relevantes se muestran pasivos o carecen de los recursos para hacer frente a la Securitización de las fronteras.</p>	<p>-Algunos de estos actores sociales se pronuncian críticamente y resisten la Securitización (especialmente la sociedad civil organizada).</p>	<p>-Los principales actores de la sociedad civil (En el Congreso, medios de comunicación y sociedad civil organizada) resisten el abordaje securitizador e impulsan otros alternativos.</p>

*Nota: Condiciones Antecedentes. C1: Crimen organizado transfronterizo y narcotráfico (antecedente). C2: Presencia de grupos insurgentes (antecedentes y magnificadora).*

### **3. Estado del Arte: Las Nuevas Amenazas, la Seguridad y las Fronteras en América del Sur**

En esta sección se presenta de forma breve algunas de las contribuciones académicas más recientes respecto del problema de las nuevas amenazas transnacionales y la utilización del recurso militar para afrontar dichos fenómenos. En este sentido, se resaltan aquellos elementos relevantes a los fines del presente trabajo, así como lo que éste último podría aportar a la discusión académica sobre estas problemáticas.

En primer lugar, es necesario realizar una apreciación general sobre el hecho de encontrar escritos que buscan vincular cuestiones de seguridad a la agenda de desarrollo social, considerando que las primeras son un déficit de las segundas. El presente trabajo comparte las apreciaciones de Flandes y Radsek (2012) cuando advierte que conceptos como "seguridad humana" o "seguridad social" son cuestionables, ya que ampliar el concepto tradicional de seguridad nacional, incluyendo aspectos económicos, de salud y medioambientales, los transforma en cuestiones de seguridad estatal, haciéndolos más susceptibles de enfoques militares (p.206). En este sentido, Jácome (2006) también indica que:

Se sostiene que al incorporar las definiciones amplias de seguridad en América Latina existe el peligro de reproducir una tendencia histórica a extender los campos de acción de los militares, lo cual conduce a su desprofesionalización y politización. (p. 77)

Se previene que se proponen conceptos de seguridad multidimensionales anclados en definiciones muy generales y poco precisas. Las implicancias de dichas definiciones ampliadas son significativas, como afirma Vega (2008):

En este contexto, también la concepción de la seguridad desde el punto de vista de su multidimensionalidad hace que los aspectos económicos, políticos, medioambientales y sociales se "securiticen", lo que vuelve borrosas las distinciones entre seguridad y defensa. Adicionalmente, la militarización como respuesta a las nuevas amenazas profundiza este círculo vicioso. (p. 101)

Por este motivo, la seguridad para el presente trabajo estará acotada a un sólo objeto referente: el Estado, y la amenaza al ejercicio de su soberanía por parte de estos actores transnacionales. Soberanía es entendida aquí en el sentido westfaliano de la misma: la exclusión de protagonistas externos en la estructura de autoridad de un territorio dado (Krasner, 2001).

En segundo lugar y ya en el plano descriptivo, la revisión de la literatura relativa a los problemas de seguridad en las fronteras y combate al crimen organizado ha vinculado dichas cuestiones con la temática de los denominados "estados fallidos". A los fines de este trabajo, entendemos por "estado fallido" aquel estado con un debilitamiento creciente de aquellas capacidades que Mann (2004) denomina infraestructurales y, especialmente, despóticas para garantizar el imperio de la ley. Matos

(2013) advierte sobre el deber de fortalecer los Estados, sus sociedades, las instituciones y los espacios regionales, ya que de lo contrario se presentarían graves problemas para la seguridad doméstica de los estados, sus vecinos y la región (p.26). La novedad de dichos trabajos reside en el hecho de que el objeto referente, en última instancia, es la comunidad internacional, ya que estos nuevos actores con sus capacidades de interconectarse con grupos transnacionales suponen nuevas amenazas globales con capacidades de afectar países, regiones y la paz y seguridad internacional. Sin embargo, para nuestro trabajo, el objeto referente sigue siendo primordialmente el estado; aunque también tendremos oportunidad de observar que ciertos actores dentro del estado buscan ampliar el espectro de objetos referentes para incluir a la comunidad internacional y a la sociedad doméstica.

En tercer lugar y asociado al principal problema de seguridad fronteriza, es prolífica la literatura reciente sobre el fenómeno del crimen organizado en la región y, en particular, del narcotráfico. Repasaremos tres de ellas que resultan significativas para el presente trabajo. Nosotros no nos detendremos en dichos fenómenos a lo largo del presente escrito, aunque en varias ocasiones tendremos oportunidad de identificar dinámicas que responden a las planteadas por Thoumi (2012), Tokatlián (2013) y Mann (2004); ellas serán el trasfondo de toda la problemática que habilitan los discursos y prácticas securitizadoras de las fronteras en América del Sur.

Thoumi (2012) considera que el tráfico de sustancias ilegales, el crimen organizado y la violencia asociada a los mismos no tienen una causalidad lineal directa. Este autor estudia los factores de riesgo social que pueden contribuir con estos fenómenos pero que no son sus causas: desigualdad de ingresos, exclusión social, crisis económicas, altos índices de corrupción y desempleo, desconfianza hacia los actores y regímenes políticos, grandes migraciones rurales, existencia de grupos armados e historias de violentos conflictos internos. No obstante, sí existen factores necesarios: presencia de organizaciones que desarrollan actividades ilegales que desafían la legitimidad del estado (sus reglas) y existencia de vínculos con redes transnacionales de tráfico ilegal de drogas.

En este contexto, las políticas antidrogas tradicionales fallan porque atacan únicamente a los factores contributivos, pero no así a los necesarios. Asimismo, al no atacar simultáneamente todas las instancias de la cadena productiva y en todas sus locaciones, generan el efecto no buscado de incrementar los precios de la mercancía y aumentar los incentivos para que nuevos actores ingresen al mercado (Thoumi, 2012: 5). Thoumi resalta el hecho de que tratar de implementar controles fronterizos constituye la menos eficaz de todas las medidas posibles. Dicho autor pone el ejemplo de Estados Unidos, el cual requiere entre 10 y 20 containers anuales para satisfacer la demanda de drogas en ese país. Sin embargo, anualmente cruzan 30.000.000 de containers la frontera –sin contar la droga

que puede ser transportada por automóviles, colectivos, aviones, entre otros. No existe logística capaz de requisar esas cantidades.

Por su parte, Tokatlián (2013) sostiene que con excepción de Argentina, Chile y Uruguay la militarización del combate al narcotráfico es la regla en América Latina. En efecto, dicho autor explica que lo que suele comenzar como una participación esporádica y temporal en estos asuntos policiales, deviene misión permanente de las Fuerzas Armadas. Así, la securitización del narcotráfico que tiende a fusionarse en un solo discurso junto con el crimen organizado y el terrorismo internacional ha habilitado la militarización de la temática. Asimismo, se puntualiza el hecho que el involucramiento de las Fuerzas Armadas en estos esfuerzos, lejos de mostrar una mayor eficiencia, ha tenido efectos negativos en las relaciones cívico-militares, en abusos a derechos humanos y en un aumento de la corrupción de estos actores.

Michael Mann (2004) concibe el estado como entidad que se puede explicar básicamente por la presencia de dos elementos: poder despótico y poder infraestructural (p.180). Por un lado, el poder infraestructural surge de una amplia presencia del estado en su territorio y que le permite brindar y extraer recursos. Asimismo, implica que el estado y la sociedad civil toman decisiones a partir de mecanismos de negociación regulares. Por este motivo, la presencia institucionalizada fortalece la legitimidad del estado. Por otro lado, el poder despótico es aquella instancia estatal que se caracteriza por la ausencia de mecanismos regulares de negociación y, en su lugar, la imposición coercitiva de las decisiones desde el estado.

En este sentido, la aplicación del poder despótico para lidiar con la problemática del narcotráfico resulta insuficiente y contraproducente a los fines de consolidar el control estatal sobre las regiones y actores involucrados. La apreciación del fenómeno a escala global, y no tan solo a nivel estatal o regional, indica que la demanda de droga por parte de los países centrales (principalmente Estados Unidos y Europa) corrompe a los países periféricos, ya que el nivel de demanda transforma al cultivo de psicotrópicos como el más rentable para los campesinos pobres de la región (Mann, 2004: 195). Asimismo, las políticas represivas promovidas por los países del norte en dichos territorios no hacen más que intensificar el conflicto civil y reducir aún más los poderes infraestructurales. Mann postula que si dichas sustancias estuvieran legalizadas en los países del Norte como otras (alcohol, cigarrillos, etc.), los agricultores pobres y los empresarios podrían prosperar mediante una industria legítima. No obstante, la ilegalidad y las políticas represivas de este tipo de actividades impulsa a los productores y comerciantes de dichas sustancias a buscar la protección de bandas armadas. De este modo, para Mann los países del Norte exportan sus problemas a los países de la periferia y obturan la posibilidad de dichos estados de desarrollar poderes infraestructurales que, a través del desarrollo económico y la

reducción de las desigualdades, sienten las bases para lograr la estabilidad política y la democracia en los países de la región.

En cuarto lugar, encontramos una serie de escritos que describen específicamente los efectos que han tenido las políticas represivas contra el crimen organizado en general y el narcotráfico en particular. Así, Cubieses Cubas (2007) explica como la prohibición de los cultivos utilizados como base para la formulación de sustancias psicotrópicas ilegales y la represión de dichas prácticas es ineficaz ya que produce tres fenómenos: (1) efecto globo o desplazamiento a otras regiones y países; (2) efecto mercurio o la dispersión de los cultivos; (3) y el efecto membrana o traslado de los mismos hacia las fronteras, porque estos grupos cruzan hacia la jurisdicción del país vecino para evitar ser atrapados por las fuerzas de seguridad (p.69). Respecto del fenómeno del traslado de los cultivos a través de las fronteras, este "efecto se ha dado en Bolivia en 1997-2002 hacia Brasil y Perú, en Perú en 1996-2004 hacia Bolivia, Brasil y Colombia y en este último país en 1994-2004 hacia Brasil, Panamá, Perú y Venezuela"(Cubieses Cubas, 2004: 80).

Otros autores hablan del efecto cucaracha para referirse a la atomización y fragmentación de las redes de producción y distribución (aludido como efecto mercurio en el párrafo anterior), ya que así se aprovecha la accidentada geografía, la débil administración de los gobiernos centrales y las redes de grupos que controlan dichas regiones (Bagley, 2012). Por otro lado, Tokatlián (2013) advierte que el denominado efecto globo parece estar siendo superado por una especie de efecto Zeppelin en el cual organizaciones transnacionales que vinculan narcotraficantes en el ámbito local con otras nacionales y estas, a su vez, con redes globales de lavado de dinero, están generando verdaderos espacios territoriales que caen bajo una pax mafiosa en áreas urbanas y rurales que le disputan el control de las mismas al Estado.

En quinto lugar, encontramos una serie de escritos que estudiaron de forma más directa la militarización de las respuestas al fenómeno del crimen organizado. Calderón Grosso (2012) analizó desde una perspectiva legal las posibilidades de emplear el instrumento militar en los asuntos de seguridad doméstica en cada uno de los Estados de la región. Dicha autora encontró que Argentina, Uruguay y Chile se encuentran dentro del grupo de países cuyos marcos legales diferencian de manera precisa el ámbito de la seguridad respecto de aquel de la defensa y la utilización de las FF.AA., ya que sólo se contempla el empleo de las mismas para el caso del estado de excepción. Colombia, Perú, Ecuador, Brasil, Paraguay, Venezuela y Bolivia son países en los que coexisten ciertos matices legales que avalan el empleo del instrumento militar en el ámbito doméstico. Dentro de este segundo grupo, Perú y Bolivia poseen marcos legales con un amplio margen para la participación de las FF.AA. en temas de seguridad pública; Ecuador, Brasil y Paraguay lo limitan a situaciones excepcionales;

Colombia y Venezuela lo contemplan legalmente producto de los graves conflictos internos irresueltos (Calderón Grosso, 2012: 104).

Este trabajo recepta los aportes de dicha autora y pretende explorar el nivel de institucionalización en que ha devenido la militarización en las fronteras durante la última década a partir de medidas concretas y, por otro lado, el grado de securitización alcanzado en el proceso.

En sexto lugar, el investigador brasileño Reyes Novaes (2011) estudió como los medios de comunicación, especialmente la prensa escrita, presentan al público las noticias de lo que acontece en las fronteras. Sus aportes son significativos respecto de los discursos y las representaciones sobre la noción de fronteras que analizaremos en este trabajo.

Reyes Novaes (2011) afirma que existe una correlación entre la violencia textual y la violencia física a partir de como se estructuran clasificaciones, estereotipos y argumentos que moldean esquemas de percepción y justifican formas específicas de colonización de estos espacios fronterizos (p.106). En efecto, las fronteras son asociadas a estereotipos vinculados a las nociones de: amenaza, peligro, abandono, contrabando, guerrilla, ilegalidad. Allí, en sus contornos, es donde el estado progresivamente se debilita, constituyendo un espacio amenazado permanentemente por la idea de abandono y de urgencia a la vez (Reyes Novaes, 2011: 102).

De este modo, el público que vive en las grandes ciudades y no tiene acceso directo a dichos espacios, forma sus nociones de las regiones fronterizas a partir de las conceptualizaciones y representaciones presentadas por los medios de comunicación (Reyes Novaes, 2011: 102-106). Estas representaciones hechas *por y para* poblaciones metropolitanas son capaces de moldear expectativas, modos de comportamiento y legitimar ciertas formas de acción gubernamental sobre dichos espacios.

Por otro lado, la información que el público recibe sobre las fronteras se repite con suma frecuencia. Los relatos demuestran similitudes discursivas a partir del tipo de enunciación que se utiliza, los conceptos y las temáticas escogidas. Primero se suele reflejar el estado de abandono de las fronteras y con ello la presencia de grupos que actúan libremente en la ilegalidad. Si bien los informes versan sobre lugares puntuales, la mayoría de las veces indirectamente se busca evidenciar la dimensión nacional de la problemática. Luego se describe las intervenciones del Estado en su intento por combatir la ilegalidad y afianzar su presencia en dichas regiones. Por último, se enumeran los elementos de seguridad desplegados en el terreno, las dificultades que enfrentan y la necesidad de aumentarlos. En muchos casos, el énfasis recae en las unidades militares antes que en elementos de la seguridad pública (Reyes Novaes, 2011: 107- 112).

Finalmente, es fundamental referirnos a la tesis doctoral de María de los Ángeles Lasa (2014), quien ha trabajado los procesos de securitización del Complejo Coca-Cocaína en la región y en Argentina en particular. La autora analiza el mencionado Complejo desde la geopolítica regional (Sudamérica como un Complejo de Seguridad Regional) y también desde las especificidades de cada país y los problemas de seguridad que subyacen a cada uno de ellos, de acuerdo a: (1) el lugar que ocupan en la división internacional de la producción, elaboración y comercialización de dichas sustancias; (2) los actores involucrados y sus interacciones (Lasa, 2014: 261-263).

Para Lasa (2014) durante la década 2001-2010 el principal objeto referente del proceso de securitización han sido los estados. De especial interés resulta su observación respecto de como las elites políticas articularon un discurso que refería a las drogas y el narcotráfico las falencias estructurales de sus estados; a diferencia de la visión predominante en los trabajos académicos que analizaban dichas falencias estructurales como promotoras del crimen organizado. En menor medida, se observan discursos securitizadores cuyo objeto referente es la sociedad antes que las instituciones estatales (p.136).

Para dicha autora la dinámica regional de la división internacional de la producción se compone en primer lugar de la región andina (que comprende a Colombia, Perú y Bolivia) y constituyen el corazón productivo de Sudamérica. Estos tres países además cuentan con la particularidad que dicha actividad económica se vincula con la existencia de grupos contestatarios de los respectivos gobiernos centrales. Asimismo, existe una región predominantemente de consumo de la pasta base de cocaína en el Cono Sur; aunque allí no se consume la cocaína de alta pureza, sino que se exporta principalmente a Europa y Estados Unidos. En tercer lugar, encontramos los países de tránsito y exportación de la pasta base y el Clorhidrato de Cocaína: Venezuela, Ecuador, Uruguay y Chile. Finalmente, Brasil es el único país que posee todos los estadios del ciclo productivo, desde el cultivo hasta la exportación a los grandes centros de consumo globales.

Los conceptos, categorías de análisis y modelizaciones propuestas por los autores arriba mencionados serán parte de las discusiones implícitas y explícitas que cada caso de estudio traiga consigo. Sus aportes aparecerán reflejados cuando se analicen discursos en los que se vinculan cuestiones de seguridad a la agenda del desarrollo social o cuando se asocie el narcotráfico con la noción de estados fallidos. Por otro lado, los aportes mencionados advierten sobre aquellos relatos que pretenden establecer una causalidad lineal y simplificada sobre estos fenómenos, los estereotipos que habilitan la securitización y los enfoques predominantemente represivos que se adoptan en materia de narcotráfico. Por último, los conceptos receptados en este apartado también refirieron a los marcos legales que distinguen cuestiones de defensa de aquellos de seguridad pública en la región, y se

señalaron los aspectos negativos de un involucramiento creciente del las FF.AA. en cuestiones de seguridad pública.

A partir de los aportes ya realizados por estos autores, el presente trabajo pretende (i) señalar tendencias de la región sudamericana en la última década respecto de la militarización de las fronteras para combatir el narcotráfico y el crimen organizado , (ii) proponer un modelo que permita observar estos procesos de securitización, (iii) comparar similitudes y diferencias en los abordajes que las élites nacionales hacen respecto de las nuevas amenazas y el manejo de sus fronteras, (iv) permitir la contrastación de los enfoques propuestos y, de ese modo, habilitar críticas y propuestas de análisis superadoras de las aquí contenidas.

### **Casos de Estudio en Brasil, Perú y Argentina**

En los capítulos II, III y IV se analizarán tres casos de estudio situados en Brasil, Perú y Argentina. El primer país mencionado, como explicó María de los Ángeles Lasa es relevante porque es el único que muestra la presencia de todos los eslabones en la cadena productiva de la sustancia más importante para el narcotráfico regional: la cocaína. Asimismo, Brasil por sus dimensiones, relevancia regional y recientes medidas de militarización fronteriza resulta un actor fundamental para realizar la modelización y comparación con otras dinámicas del subcontinente suramericano. En el caso de Perú podremos apreciar, por un lado, el impacto de la presencia de un grupo paraestatal como Sendero Luminoso y, por otro lado, como describiera Calderón Grosso, una producción normativa que habilita el combate militarizado al crimen organizado. Por último, en el cuarto capítulo, un caso de estudio situado en Argentina, donde encontraremos una legislación que pretende discriminar la seguridad interna del ámbito de la defensa y que, pese a ello, manifiesta procesos de securitización de sus espacios fronterizos.

## **CAPÍTULO II: LAS FRONTERAS AMAZÓNICAS DE BRASIL**

### **1. Contexto**

Lasa (2014) destaca que Brasil es el único país de la región que hasta el momento posee todos los estadios del ciclo de lo que denomina Complejo Coca-Cocaína: cultivo, procesamiento, transporte y exportación. La dinámica de este ciclo depende también de los que ocurra en Colombia y en los grandes centros de consumo, ya que la variedad amazónica de coca puede ser complementaria o competir con la andina. La amazónica es de menor calidad (menor concentración alcalina) pero crece más rápido. Por este motivo, cuando aumenta la demanda global y suben los precios de la cocaína, la importación colombiana desde Brasil aumenta. Por el contrario, cuando los precios caen, cae la demanda colombiana, la variante amazónica deja de ser complementaria y compite con la andina (p.194).

Respecto de la influencia de las variables intervinientes C1 (Crimen Organizado) y C2 (Insurgencia), especialmente en la frontera con Colombia, Brasil detecta la presencia de grupos criminales dedicados al tráfico ilegal de estupefacientes y armas. No obstante, para ciertos analistas uno de los factores que más ha influido para que el gobierno federal decidiera securitizar y militarizar ese espacio fronterizo ha sido la percepción de amenaza proveniente de las incursiones de las FARC en territorio brasileño (Calderón, 2014). Por otro lado, los discursos securitizadores deliberadamente hicieron foco en el narcotráfico y crimen organizado, eludiendo exponer de forma directa el problema con la guerrilla colombiana. Ello pudo haberse debido a dos variables: el efecto directo y contundente que el discurso securitizador del tráfico ilícito de drogas puede tener sobre la opinión pública a la hora de lograr legitimidad y consensos políticos; y, por otro lado, evitar así fricciones diplomáticas con Bogotá. Esta puede ser también la razón por la cual, algunos analistas creen que ni en los discursos ni en los documentos oficiales (Política de Defensa Nacional de 1996 y 2005; Estrategia de Defensa Nacional de 2008) se hace mención a dicha problemática. Las medidas de militarización del espacio fronterizo comenzaron con Cardoso, sin embargo, fueron Da Silva y especialmente Dilma Rousseff quienes profundizaron dichas políticas (Calderón, 2014).

### **2. Análisis de las Variables Incidentes en el Grado de Securitización**

Para medir la incidencia de la variable A1 (presencia de elementos securitizadores en los discursos públicos) en el grado de securitización de las fronteras amazónicas de Brasil se analizarán

sucesivamente los discursos pronunciados por los diferentes actores sociales que este trabajo contempla: actores del Poder Ejecutivo (I), medios de comunicación (ii), Congreso (iii) y la sociedad civil organizada (iv).

### **A) Elementos securitizadores en los discursos públicos.**

En los siguientes apartados se buscará encontrar aquellas narrativas que construyen al fenómeno del crimen organizado transnacional y al narcotráfico como amenazas y que, dependiendo del grado de securitización de dichos relatos, demandan medidas urgentes y extraordinarias por parte del Estado.

#### *i) Discursos pronunciados desde el Estado.*

Los discursos pronunciados desde el Estado suponen siempre una historia relacional previa con los distintos actores aludidos en el relato. Asimismo, también están implícitas relaciones de poder en constante evolución entre estos interlocutores. Es importante tener presente quiénes pronuncian estos discursos (directamente el Jefe de Estado o sus Ministros o funcionarios de menor jerarquía a las mencionadas) y en qué contextos lo hacen (publicaciones oficiales, discursos ante el Congreso, declaraciones a la prensa). Los agentes enunciadores procuran, a través de sus construcciones discursivas, traducir sus recursos materiales y simbólicos en medidas concretas y favorables a sus intereses: ¿Cómo se construye la idea de que el Estado se encuentra en situación de emergencia? ¿Se registran asociaciones discursivas entre los fenómenos del crimen organizado transfronterizo, el narcotráfico y la economía, el medio ambiente, el terrorismo, la estabilidad institucional y la gobernabilidad?

##### *(a) Documentos oficiales.*

A través de los sucesivos documentos, se observa un cambio y ampliación en las nociones de seguridad y defensa hasta abarcar los fenómenos del crimen organizado y el narcotráfico a través de sus fronteras. En primera instancia, durante la presidencia de Cardozo la defensa se vincula a la protección y salvaguarda de los intereses nacionales frente a ataques externos. Las cuestiones de seguridad se rigen por la Ley de Seguridad, la cual prevé el uso de las FF.AA. sólo en caso de desorden interno. Sin embargo, para la presidencia de Da Silva comienza a ampliarse la definición de defensa y de seguridad.

Por otro lado, como sostiene Andrés (2013) en todos estos documentos se observa una preocupación especial por la Amazonia brasilera. En dicha región existe una baja densidad demográfica, falta de infraestructura y baja supervisión de fuerzas de seguridad. Ello habilita la ocurrencia de ilícitos transfronterizos. Por ello, en la Política de Defensa Nacional (2005) se impulsa una mayor presencia de las FF.AA. en las fronteras. Por otro lado, esta presencia estatal históricamente ha estado asociada a las FF.AA. como custodias de las fronteras y prestadora de servicios públicos de diverso tipo.

#### *La Política de Defensa Nacional (2005)*

En el documento de la PDN 2005 se trataba de definir la superposición de competencias entre las esferas de seguridad y defensa. Sin embargo, la ambigüedad persiste, ya que la transformación de una cuestión de seguridad a una defensiva puede ocurrir si tan solamente se (re)define a la amenaza como preponderantemente externa.

En primer lugar, se establecen definiciones de lo que se entiende por seguridad y por defensa para Brasil. La seguridad supone una perspectiva multidimensional e implica que la soberanía y la integridad territorial son preservadas de amenazas y presiones que puedan privar a sus ciudadanos de sus derechos y deberes constitucionales. Asimismo, la seguridad incorpora aspectos económicos, sociales y medioambientales. Por otro lado, según el capítulo uno, la defensa se define como las acciones del Estado -principalmente utilizando los medios militares- para hacer frente a amenazas externas. Sin embargo, en los capítulos uno y seis del mismo documento, se señala que las FF.AA. pueden ser utilizadas en el ámbito interno ante alguna de aquellas amenazas que tengan raíces transnacionales. En efecto, según este documento, la creciente interdependencia de los Estados en el siglo XXI dificulta la delimitación precisa entre el plano externo e interno. Especialmente se alerta sobre la existencia de zonas de inestabilidad y de ilícitos transnacionales que pueden tener un efecto derrame sobre países vecinos en América del Sur. Estos focos de amenaza, según el capítulo cuatro, son prioridades en materia defensiva del Estado.

Uno de dichos espacios territoriales sensibles es la Amazonía. Allí la presencia del Estado, en particular de las FF.AA., debe ser garantizada especialmente en la zona fronteriza (Faixa de Fronteira). El documento menciona amenazas vinculadas a múltiples factores, no sólo de naturaleza militar o delictual, sino también económicos, medioambientales, societales y políticos.

Podemos afirmar a partir de estas descripciones que no existe una definición que haga clara la distinción conceptual y de ámbitos de acción entre cuestiones de seguridad y cuestiones de defensa, como sí existe en Argentina. Asimismo, se observa que la definición de seguridad incorpora muchos

de los elementos considerados por la escuela de Copenhague. Así, primordialmente refiere a una condición del sujeto (sean Estados, la sociedad o individuos) antes que a la identificación de elementos objetivos.

### *La Estrategia Nacional de Defensa (2008)*

Este documento es complementario de la Política de Defensa Nacional publicado en 2005. La END precisa los lineamientos planteados en la PDN, estableciendo estrategias y objetivos de mediano y largo plazo. Trata de la reorganización y reorientación de las Fuerzas Armadas, cuestiones políticas e institucionales y el vínculo entre nación y defensa.

En primer lugar, interesa mencionar que otorga prioridad a la región amazónica a través de la articulación de tres ejes: monitoreo, movilidad y presencia del Estado en dicha región. Se anuncia el impulso de medidas tendientes a reforzar la presencia del Estado en la región, en especial a través del Programa Calha Norte. Asimismo, las FFAA aumentan su participación en proyectos de desarrollo de las zonas fronterizas. En este sentido, se prevé la articulación de los Programas Calha Norte y Faixa de Fronteira.

Por otro lado, el documento realiza una advertencia directa respecto de cualquier intento de tutela internacional sobre la región Amazónica. En este sentido, la acción del estado se orientará a impedir que cualquier organización o individuos sean instrumentos de intereses extranjeros.

Finalmente, respecto de la distinción entre temas de seguridad y defensa, en el apartado 17 del documento se manifiesta la voluntad del Estado de capacitar a las FF.AA. para las misiones de garantía de la ley y el orden prescriptas constitucionalmente. Se confirma así, las observaciones realizadas a propósito de la PDN y se resalta el hecho de que en Brasil las FFAA tienen facultades para intervenir en el espacio de seguridad doméstico.

### *El Libro Blanco de la Defensa Nacional (2012)*

Luego se publica el Libro Blanco de la Defensa Nacional (LBDN) en 2012 y bajo la presidencia de Dilma Rousseff. Sin embargo, dicho documento había comenzado a gestarse durante la administración de Da Silva e incluía los lineamientos establecidos en la PDN de 2005 y la END de 2008 (Andrés, 2013: 77). Cuando analizamos el LBDN 2012 se observa el relato de un mundo más complejo, en el cual las amenazas no provienen principalmente de otros Estados, sino que emergen elementos étnicos, religiosos y delictuales protagonizados por actores no estatales. Estos actores son capaces de

vincularse a través de redes transnacionales con el crimen organizado o el terrorismo y suponen una amenaza para la seguridad e incluso para el orden democrático.

En el capítulo dos de este documento se describe el escenario estratégico del Siglo XXI signado por una creciente transversalidad de los temas de seguridad y defensa como fenómeno conexo al de la globalización. En este sentido, se amplía la noción de protección de la soberanía para abarcar: narcotráfico y delitos conexos, biodiversidad y biopiratería, defensa cibernética, recursos naturales escasos, delitos transnacionales, terrorismo y grupos insurgentes.

En el contexto sudamericano, el documento se refiere al surgimiento de una "comunidad de seguridad" generada a partir de experiencias históricas compartidas, el desafío del desarrollo y el establecimiento de regímenes democráticos. La creación de una comunidad de seguridad, en su diseño original, apunta a evitar una escalada en los gastos militares de la región, abriendo un espacio que aumente la confianza entre los vecinos y contribuya a la rápida resolución de conflictos pendientes (Senado Federal do Brasil, 2012: 65). Este punto del documento es relevante porque la militarización de las fronteras para combatir actividades delictuales y la poca articulación con los países vecinos, parece apuntar en una dirección diferente.

En el capítulo tres, sobre la defensa y el instrumento militar, pasa a detallarse el Sistema Integrado de Monitoreo de Fronteras (Sisfron). El mismo no sólo es un sistema integrado de vigilancia - especialmente en la región amazónica- sino que tiene ramificaciones socioeconómicas en materia de desarrollo en estas regiones. Por otro lado, cuando el documento se refiere a las misiones del ejército, se especifica que dicha fuerza está facultada para llevar a cabo acciones preventivas y represivas en las zonas fronterizas contra delitos transfronterizos y ambientales: puede realizar patrullajes, inspección de personas, vehículos e incluso detenciones ante casos de delitos flagrantes. En adición, el ejército está autorizado a cooperar con órganos públicos federales, estatales o municipales en la ejecución de obras de infraestructura y servicios.

Asimismo, se describe como el ejército ha sido desplegado en la región amazónica en el marco del Programa Amazonia Protegida, que prevé la creación de nuevos pelotones de frontera. Este Programa está articulado con el Sisfron y con el Programa Sentinela de la Patria, que coordina la reorganización de los comandos militares en la Amazonia.

La Fuerza Aérea Brasileña también está facultada para cooperar con órganos federales en la represión de delitos que impliquen tráfico aéreo ilícito en zonas fronterizas. También se encuentra facultada para realizar requisas de personas, vehículos y detenciones de individuos ante delitos flagrantes. Asimismo, la Fuerza Aérea, autorizada por la Presidencia o por autoridad delegada, y luego de agotados los

recursos coercitivos previstos en la normativa, puede derribar aeronaves que sean calificadas como hostiles. Ello conforme a la Ley N° 7565 del año 1986 y modificada por la Ley N° 9614 del año 1998.

El capítulo cuatro, titulado Defensa y Sociedad, establece Programas Sociales de Defensa. Entre ellos se mencionan: Programa Calha Norte, Programa Fuerzas en el Deporte y el Proyecto Rondon. El más importante de ellos a los fines del presente trabajo, el Programa Calha Norte, fue creado en 1985 por el gobierno nacional. El Programa supone la realización de obras de infraestructura vial, de servicios de salud y educación, redes de energía eléctrica y de agua, entre otros. El Programa cubre el 30% del territorio nacional e incluye a ocho millones de personas, dentro de las cuales el 46% son comunidades indígenas. Las tres Fuerzas participan del mismo, realizando tanto tareas de vigilancia, como obras de infraestructuras y transporte. Asimismo, llevan a cabo tareas de asistencia a comunidades con escasos recursos y apoyo ante emergencias civiles. Estas tareas son conceptualizadas como acciones subsidiarias y complementarias de las FF.AA. y suponen incluso la construcción de rutas, ferrovías, puentes, evacuaciones aeromédicas, apoyo en materia de salud, transporte de medicinas, alimentos y personas.

*(b) Discursos presidenciales.*

*Presidencias de Ignacio Lula da Silva*

En su primer Discurso ante el Congreso Nacional, en el año 2003, se anunciaban esfuerzos para incrementar los controles fronterizos por parte de la policía federal, particularmente en la Amazonía y especialmente respecto de las organizaciones narcotraficantes. Por otro lado, se manifestaba la intención de reforzar la presencia del Estado en dicha región a través de la creación de nuevas unidades militares para fortalecer la vigilancia fronteriza. Asimismo, el discurso también vincula la presencia militar en la región con acciones tendientes a brindar apoyo a las comunidades carenciadas.

En el Discurso ante el Congreso Nacional del año 2004, el concepto de frontera aparecía vinculado mayormente a obras de infraestructura del Estado para alcanzar a poblaciones vulnerables o aisladas. Así, se menciona el *Proyecto Fronteiras*, por el cual se busca la integración logística de estas regiones mediante acciones coordinadas de las FF.AA., el Ministerio de Comunicaciones, universidades y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). Se llevarían adelante obras de infraestructura tales como puentes, escuelas, conexión a internet y otros servicios públicos.

Por su parte en el Discurso ante el Congreso Nacional del año 2005, vuelve a asociarse a la frontera con programas de desarrollo: el *Programa Faixa de Fronteira* se orienta a proyectos de obras de

infraestructura. En este sentido, también se implementó en el año 2005 el *Sistema Integrado de Salud de las Fronteras* (SIS Fronteiras) como parte de una política de inclusión social que alcanzaba a 121 municipios fronterizos y promovía la mejora de la infraestructura disponible para la atención sanitaria. Por otro lado, el concepto también reaparece bajo los imperativos de la seguridad del Estado y se afirma que la región de la Triple Frontera es una zona que requiere del mecanismo cooperativo denominado “tres más uno” entre las agencias de inteligencia y seguridad de Argentina, Brasil, Paraguay y Estados Unidos, a los fines de detectar amenazas terroristas.

En el último Discurso del primer mandato del presidente Da Silva ante el Congreso Nacional del año 2006, aparecen condensadas las ideas más importantes sobre las políticas de las fronteras:

Otro territorio importante sobre el cual se asientan programas de desarrollo regional es el "Faixa de Fronteira". En 2005, fue consustanciada una propuesta de reestructuración del programa de desarrollo de la región, que trascendió el mero enfoque geopolítico, para incorporar un abordaje innovador de aspectos geoeconómicos, permitiendo que esa área sea objeto de una acción pública federal no enfocada exclusivamente en la seguridad nacional, sino que incorporara aspectos propios del desarrollo regional. [Traducción propia] (Lula da Silva, 2006).

Ya en el segundo mandato del presidente Da Silva, en su Discurso ante el Congreso Nacional del año 2007, se continúa con una perspectiva integradora respecto de lo que significan las regiones fronterizas y se busca dar continuidad a los proyectos de desarrollo económico. Por otro lado, se refiere al combate contra el tráfico de personas a través de la Policía Nacional y la promulgación del Decreto 5948, que establece acciones integradas de los Ministerios de Justicia y Seguridad Pública, Relaciones Exteriores, Educación, Salud, Asistencia Social, Promoción de la Igualdad Racial, entre otras. El presidente explicita que la lucha contra el tráfico ilegal debe ser asumida como una acción transversal.

En el Discurso ante el Congreso Nacional del año 2008 y 2009 las fronteras se priorizan en tanto oportunidad de integración con los países de América del Sur:

En las zonas fronterizas fueron desarrolladas, durante el año 2007, acciones de valorización de las potencialidades locales, promoción/recuperación de ciudadanía, dinamización de la economía, apoyo a la infraestructura económico y social, organización social e institucional e integración con los países de América del Sur (...) Para el año 2008 está previsto la continuidad de esas acciones, con foco en el fortalecimiento de las relaciones fronterizas por medio de la actuación en las áreas de cooperación internacional, principalmente en los segmentos de turismo, logística y cultura. [Traducción propia] (Lula da Silva, 2008).

Finalmente, en el Discurso ante el Congreso Nacional del año 2010, se destaca la implementación del nuevo *Programa de Seguridad Pública con Ciudadanía* (Pronaci):

El Pronaci impulsa los Territorios de Paz para enfrentar y prevenir la criminalidad y la violencia. El Territorio de Paz es un conjunto de acciones preventivas e integradas, que permite al estado volver a retomar el control de esas regiones disputadas, ofreciendo acceso a los servicios públicos y mejorando la calidad de vida de la población. [Traducción propia] (Lula da Silva, 2010).

Este Programa articula el trabajo de los Ministerios de Deporte, Ciencia y Tecnología, Trabajo y Empleo, Salud, Cultura, Secretaria Especial de Políticas de Igualdad Racial y Justicia. En este sentido, se implementó el Pronasci Fronteiras con el objetivo de combatir los crímenes típicos de las regiones fronterizas, como son el tráfico de drogas y personas. Asimismo, se incluye el *Programa Gesac* (Governo Electrónico – Servicio de atendimento ao Cidadão) que busca conectar la red de telecomunicaciones (particularmente Internet) a puntos remotos de frontera.

Finalmente, se destaca la continuidad en la política de implementación de infraestructura militar y de Pelotones de Frontera en dichas regiones amazónicas, que pretenden contribuir a aumentar la presencia disuasoria del Estado en estas regiones y apoyar la lucha para reducir el flujo ilegal de armas y drogas, así como la extracción ilegal de riquezas naturales brasileñas.

Del análisis de los Discursos oficiales se desprende que durante las dos gestiones del presidente Lula Da Silva, primó un abordaje de las problemáticas de frontera desde el desarrollo del poder infraestructural del Estado antes que el poder despótico (Mann, 2004). Sin embargo, el actor fundamental han sido las Fuerzas Armadas, quienes históricamente se han ocupado de las poblaciones y de las diversas cuestiones de infraestructura en las regiones de la frontera amazónica. En este sentido, en segundo lugar se observa una tendencia a ampliar la agenda de las FF.AA. a partir de un diagnóstico de los problemas de seguridad transfronterizos como déficit de las cuestiones de desarrollo social. Así, cuestiones de salud, educación o infraestructura se transforman en cuestiones de seguridad estatal y se legitima el involucramiento de los militares en dichas tareas. En tercer lugar, existe una correlación implícita y no exenta de riesgos, entre la mención de “Territorios de Paz”, “pacificación de territorios”, la alusión a “retomar el control de regiones disputadas” y la idea “estado fallido”. Estos conceptos remiten a representaciones que en la audiencia propician la asociación con la idea de regiones en estado de abandono, donde prima la ilegalidad, el peligro y que demanda la implementación de medidas urgentes.

#### *Presidencia de Dilma Rouseff*

En el Discurso ante el Congreso Nacional del año 2011 se menciona el Programa de Desarrollo del Espacio Fronterizo como mecanismo de reducción de las desigualdades regionales a través de la dinamización de economías locales, obras de infraestructura y provisión de servicios públicos.

Asimismo, se destaca la importancia de la institucionalización de la Comisión Permanente para el Desarrollo e Integración de los Espacios Fronterizos y también de la Agenda de Desarrollo e Integración Fronteriza, que prevé el establecimiento de metas estratégicas para las fronteras brasileñas.

Por otro lado, se anuncia la novedosa incorporación de Vehículos Aéreos No Tripulados (Proyecto VANT) con el fin de monitorear de manera continua las fronteras brasileñas y, de este modo, contribuir al combate de la criminalidad. En cuarto lugar, se continua con la política de crear Pelotones Especiales de Frontera en las regiones amazónicas, ahora bajo el Programa Amazonia Protegida y Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron), que no sólo busca aumentar la presencia disuasoria del Estado, sino también la continuidad de las acciones de asistencia a las comunidades carenciadas y de desarrollo regional.

En el Discurso ante el Congreso Nacional 2012, por primera vez la problemática de la seguridad de las fronteras aparece en los párrafos iniciales, ya que se anuncia el lanzamiento de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en las Fronteras. Se explica que la misma fue instituida a través del Plan Estratégico de Fronteras, mediante el Decreto N° 7.496 del año 2011. El Plan involucra a las FF.AA. y órganos de seguridad pública, a través de dos operaciones: Sentinela, que procura la fiscalización de las fronteras de forma ostensiva y permanente con énfasis en operaciones de inteligencia y coordinada por el Ministerio de Justicia; y Ágata, que supone intervenciones puntuales y temporales coordinadas por el Ministerio de Defensa. Así, se buscaba reducir la incidencia de los crímenes transfronterizos y ambientales e incrementar el apoyo a comunidades locales, en particular a las poblaciones indígenas.

En el Discurso ante el Congreso Nacional 2013 se aborda el tema del Desarrollo Regional y se destaca que en el año 2012 fue creada la Comisión Permanente para el Desarrollo e Integración de los Espacios Fronterizos (Cdif): "contemplando acciones estratégicas en: i) salud en la frontera; ii) escuelas binacionales; iii) áreas integradas de control; iv) inversiones en infraestructura; y v) consolidación y diversificación de la base productiva de la zona fronteriza"(Rousseff, 2013).

Finalmente, en el Discurso ante el Congreso Nacional 2014, en el apartado Actuación subsidiaria de las Fuerzas Armadas, se vuelve a destacar que las mismas vienen actuando en actividades de asistencia a comunidades carenciadas, apoyo a Defensa Civil en situaciones de Emergencia, el combate a crímenes ambientales y en la realización de obras de infraestructura.

## *ii) Medios de prensa.*

Como explicaba Reyes Novaes en su investigación (2011), las notas periodísticas muestran una tendencia a presentar narrativas en las cuales la frontera es permanentemente asociada al contrabando y la ilegalidad, producto del abandono y la falta de vigilancia de estas regiones. Muchos de los artículos periodísticos sobre estas regiones operan sobre una construcción binaria civilización-barbarie. Los territorios de frontera son asumidos como territorios de conflictos, un espacio habitado por seres fuera de la legalidad y de los valores cívicos propios de una República (pp. 107-110).

Los artículos describen los incidentes que involucran a las FF.AA. Las embarcaciones son detenidas para la requisa y, en caso contrario, se abre fuego contra las mismas. También se rememoran incidentes del pasado, como el ocurrido en 1991, cuando las FARC atacaron el pelotón de frontera de Traíra y mataron a tres militares brasileños, hiriendo a otros 29 y robando armas y municiones (Stochero, 2013a). Asimismo, los reportes hacen mención a las dificultades que tienen que enfrentar los contingentes militares desplegados en fronteras: la carencia de infraestructura y recursos para custodiar estos espacios limítrofes. Así, por ejemplo, los textos periodísticos consultados mencionaban los problemas por abastecimiento sólo mensual debido a restricciones presupuestarias de la Fuerza Aérea y pistas de aterrizaje en estado precario.

En las notas que versaban sobre el Vale do Javari, en la triple frontera con Perú y Colombia, los medios la denominaban el nuevo El Dorado del narcotráfico y daban cuenta de que para los militares esta era considerada la región fronteriza de mayor preocupación. En esta región se daría el fenómeno del efecto membrana, ya que cuando en 2012 se persiguió a las FARC y sus negocios con el narcotráfico del lado colombiano, las organizaciones criminales mudaron sus plantaciones para el lado peruano. Las autoridades brasileñas manifestaban temor de que políticas similares del lado peruano también pudieran dar lugar al traslado de los cultivos al lado brasileño.

Por último, se pudo observar que los militares brasileños realizan frecuentemente declaraciones públicas críticas a medios de prensa, a favor y en contra de los enfoques militares de las problemáticas del crimen organizado y el narcotráfico. Así, por mencionar sólo un ejemplo, el Coronel Machado, comandante en la zona de la triple frontera con Perú y Colombia, cuando fue entrevistado dejó entrever que las unidades militares no son las más adecuadas para el combate al narcotráfico: "Tenemos poder de policía, sin embargo, no somos policía de frontera. No estamos aquí para sustituir a los otros órganos del estado brasileño que deberían estar presentes en la frontera y no lo están" [Traducción propia] (Stochero, 2013b).

### *iii) El Congreso.*

En el año 2011 la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional sostuvo cinco audiencias públicas, en la que participaron senadores, especialistas civiles y militares a los fines de discutir las nuevas amenazas que enfrenta Brasil. Las conclusiones fueron recogidas en la Revista "Em Discussao", bajo el título "Defesa Nacional. Forte, jamais agressivo. Pacífico por tradição, Brasil quer unificar estratégia de defesa e fortalecer tropas mal aparelhadas" (Senado Federal do Brasil, 2012).

En primer lugar, la principal preocupación expresada en dicho documento reside en los recursos naturales de Brasil, tanto en la Amazonia (denominada Amazonia Verde) como en el océano (denominada Amazonia Azul), y las posibles ambiciones de potencias globales. Durante las audiencias, el comandante militar de la región amazónica, general Eduardo Dias da Costa Villas Bôas, caracterizó las vulnerabilidades de las fronteras brasileñas: débil presencia estatal, baja densidad poblacional y atraso socioeconómico (Senado Federal do Brasil, 2012: 67).

Respecto de la Amazonia Verde, se manifiesta que allí habitan comunidades indígenas y, especialmente, organizaciones no gubernamentales (ONG) extranjeras que "como mínimo causan fuerte preocupación dentro y fuera del gobierno" (Senado Federal do Brasil, 2012: 47). Se advierte con gran énfasis que *la carta ambiental o indígena* es lanzada para reivindicar control supranacional sobre dicho territorio; y se pone como ejemplo al Consejo Mundial de Iglesias, que en su documento "Directrices para la Amazonia" prescribe la internacionalización del área. El documento del Senado brasileño también presenta una recopilación de frases pronunciadas por líderes de grandes potencias y que suponen una amenaza a la soberanía de Brasil (Senado Federal do Brasil, 2012: 48):

Cuando el medio ambiente está en peligro, no existen fronteras (Madeleine Albright)

Algunos países deberían abrir más su soberanía en favor de los intereses globales (François Mitterrand)

Brasil debe delegar parte de sus derechos sobre el Amazonas a organismos internacionales (Mikhail Gorbachev)

Al contrario de lo que los brasileños piensan, la Amazonia no es solamente de ellos, sino de todos nosotros (Al Gore, ex vice presidente de Estados Unidos y Premio Nobel de la Paz)

En el apartado Fronteras en Riesgo del mencionado documento, se recogen las opiniones de aquellos que conciben a las fronteras como lugar de peligro para la soberanía nacional. Así, para el General

Luiz Eduardo Rocha Paiva las fronteras de la región amazónica representan la mayor amenaza para el país:

Les recuerdo que las Guayanas son una cabeza de playa de la OTAN, porque allí esta Francia, un territorio ex holandés y ex inglés (...) Si no tenemos la soberanía plena sobre la Amazonia, la integración (continental) nunca ocurrirá, porque ella no es del interés de ninguna potencia rival. Por lo tanto, necesitamos mantener la soberanía plena sobre la Amazonia porque ella es el punto de unión de aquella integración. [Traducción propia] (Senado Federal do Brasil, 2012: 48).

En tercer lugar, durante las audiencias en el Congreso se analizó la naturaleza de estas amenazas y se enfatizó que no se trataba de amenazas provenientes de los Estados vecinos, sino más bien de las amenazas irregulares transfronterizas que pueden perturbar la estabilidad y el orden regional. Él ex profesor de Estrategia Nacional, Darc Antonio da Luz Costa, coincidió en que la mayor amenaza que pesaba sobre Brasil es la fragmentación de su unidad nacional como consecuencia de la potencial internacionalización de la región (Senado Federal do Brasil, 2012: 49).

En cuarto lugar y vinculado con el punto tres, aparece la cuestión de las reservas de comunidades indígenas en regiones fronterizas de difícil penetración estatal y que, por esa misma razón, es susceptible de convertirse en santuarios para organizaciones criminales transnacionales. Asimismo, como manifestó el General Luiz Eduardo Rocha Paiva durante las audiencias, Brasil ratificó en 2007 la Declaración de los Pueblos Indígenas en la Organización de las Naciones Unidas. De acuerdo a dicha declaración, los indígenas tienen derecho al autogobierno, a la libre autodeterminación política con instituciones políticas y jurídicas propias, a considerarse una nación, a vetar actividades militares en sus tierras y hasta rechazar legislación emanada del gobierno federal de Brasil. Todo tipo de actividades militares, administrativas o legislativas de Brasil, en teoría, requeriría del consentimiento de las poblaciones indígenas:

Si ese hecho sucede, vamos a atomizar a la Federación, ya que hay más tierras indígenas que estados en la Federación. Y les recuerdo que, si tienen tierra, si se consideran una nación y si hay instituciones políticas y jurídicas propias, eso es un Estado-Nación. Allí reside la amenaza. [Traducción propia] (Senado Federal do Brasil, 2012: 59).

Por su parte, el profesor João Quartim de Moraes manifestó que lo preocupante es que dicha declaración pueda servir de pretexto para que la OTAN o cualquier otra potencia, el día de mañana impulsen la declaración de estos pueblos como estados independientes y a partir de ello, decidan intervenir militarmente en apoyo del principio de autodeterminación (Senado Federal do Brasil, 2012: 59). Brasil tiene en su historia el recuerdo de la pérdida de territorio a raíz del arbitraje por la Guyana Inglesa. En aquella oportunidad, los ingleses explotaron la situación de los indígenas y les ofrecieron protección (Osorio Machado, 2008: 50).

En quinto lugar, la función de las Fuerzas Armadas en el plano de la seguridad interna también fue objeto de debates. Durante dichas audiencias ante el Senado, los oradores coincidieron en que las competencias y los escenarios supuestos en los artículos 142 y 144 de la Constitución para la intervención de las FF.AA. en los asuntos domésticos no están suficientemente claras. Asimismo, resaltaron que existe una gran confusión respecto de la diferencia entre los conceptos de defensa nacional y seguridad pública (Senado Federal do Brasil, 2012: 55). Precisamente, uno de los temas más arduamente discutidos fue el empleo de las FF.AA. para el combate contra el crimen.

El politólogo João Paulo Soares Alsina Junior aseveró que hay que estar atentos a los formadores de la denominada opinión pública, ya que en realidad la mayoría de la población no tiene la menor idea de cómo está organizado el sistema de seguridad pública ni cómo funciona (Senado Federal do Brasil, 2012: 58). La intervención de las FF.AA. en temas de seguridad pública termina produciendo dos efectos indeseables: por un lado, la corrupción de dichas Fuerzas y, por otro lado, la no resolución de la crisis de seguridad pública. Por su parte, el profesor Gunther Rudzit manifestó que ni la población en general ni las elites muchas veces comprenden la distinción entre seguridad y defensa. Confusión que, por otro lado, se originó durante la dictadura militar y la Constitución de 1988 que reemplazó la noción de Seguridad Nacional por el de Defensa Nacional (Senado Federal do Brasil, 2012: 77). Se trata de conceptos diferentes que, sin embargo, no son transparentes para la mayor parte de la población. El documento llama la atención al hecho de que dicho déficit se debe a la ausencia de debate público respecto de la política de defensa de Brasil, así como a los formadores de opinión pública que no exponen los riesgos y la ineficiencia que supone el empleo de las FF.AA. en cuestiones de seguridad pública (Senado Federal do Brasil, 2012: 78).

En sexto lugar, durante dichas audiencias, también se abordó el tema del impulso de una Comunidad de Seguridad Regional y se pudo escuchar aquellas voces que mantienen cierta distancia con dicho proyecto, o al menos lo incorporan desde una perspectiva realista de las relaciones internacionales. Así, el General Luiz Eduardo Rocha Paiva manifestó:

¿Puede ocurrir que algunos de esos países del Mercosur y de la Unasur no terminen alineándose tras los intereses de rivales más poderosos que Brasil económica y militarmente? ¿Cómo quedaría nuestra libertad de acción condicionada si tuviéramos problemas en la región? Entonces, para mantener nuestra libertad de acción sólo hay una opción: nosotros tenemos que ser una potencia militar. [Traducción propia] (Senado Federal do Brasil, 2012: 66).

Por último, cuando el informe del Senado aborda específicamente la problemática de las fronteras, distingue en América del Sur dos subregiones. Por un lado se encuentra lo que denominan el *arco de estabilidad*, compuesto por los países del Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay; quienes progresivamente han ido resolviendo sus controversias y han implementado medidas que aumentan la

confianza mutua. Por otro lado, lo que se denomina el *arco de inestabilidad* y básicamente está compuesto por los países andinos y las Guayanas. Allí, los países aún mantienen controversias sin resolver y persiste cierta desconfianza entre países vecinos (Senado Federal do Brasil, 2012: 66).

El documento describe país por país los riesgos para las fronteras brasileñas: (1) Surinam era caracterizada como un riesgo estratégico y preocupa por el tráfico de drogas y armas a través de los límites con Brasil y con participación de las FARC. Asimismo, el entonces presidente Chavez y Dersi Bouterse impulsaban -a ojos de los analistas brasileños- la propagación agresiva del modelo socialista bolivariano; (2) Guyana (no la francesa) acompaña la intervención de ONG junto con comunidades indígenas que reclaman territorio y autonomía (especialmente la Reserva Indígena Raposa Serra do Sol); (3) Venezuela enfrenta el problema del efecto derrame del conflicto colombiano (especialmente las FARC) y para Brasil también resulta sumamente preocupante el proyecto expansionista del socialismo bolivariano a través de las FARC y con ramificaciones en Ecuador y Bolivia; (4) Colombia supone un riesgo estratégico mayor, ya que tiene el problema de las FARC, el tráfico de drogas y de armas; (5) Perú es un gran productor de cocaína, a través de sus fronteras ocurren gran número de crímenes ambientales; (6) Bolivia registra tráfico de drogas y contrabando de autos robados; (7) Paraguay también registra tráfico de drogas, de armas y contrabando en general; (8) la Triple Frontera es el mayor centro de contrabando de América del Sur y de lavado de dinero; (9) El Acuífero Guaraní es considerado como una fuente potencial de disputas entre Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay (Senado Federal do Brasil, 2012: 66).

Estas audiencias y discursos en el Congreso de Brasil sugieren que existen ciertos consensos sobre el rol de las FF.AA. en las regiones fronterizas. Las nociones de amenazas encontrarían legitimidad en principios de autodeterminación y conservación del medio ambiente. La diferenciación de dos subregiones en América del Sur con distintas dinámicas de seguridad (el Cono Sur y la Región Andina) también supone una priorización en materia de seguridad y defensa de las fronteras con los países de la región andina. De la enumeración de potenciales amenazas referido en el párrafo anterior, se infiere que el conflicto irresuelto en Colombia con las FARC es motivo de profunda preocupación, especialmente por su efecto derrame hacia terceros países y sus nexos con el crimen organizado.

Por otro lado, fueron escasas las referencias críticas a la participación de las FF.AA. en escenarios domésticos, el grado de eficacia que tiene la utilización del instrumento militar para enfrentar estas amenazas y su intervención creciente en temas de seguridad pública.

#### *iv) Sociedad civil.*

En lo que respecta a las voces de la sociedad civil, el Movimiento Nacional por los Derechos Humanos ha denunciado que los planes para militarizar las fronteras de Brasil se han hecho sin consultar a las comunidades indígenas. La instalación de los pelotones de frontera y la construcción de aeropuertos es una actitud invasiva de las comunidades y sus tierras, que en muchos casos son consideradas sagradas para estos pueblos (Movimiento Nacional de Direitos Humanos, 2008).

Asimismo, este Movimiento se ha hecho eco de la Declaración de los Pueblos Indígenas aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas y reclama al Estado estimular la creación y financiar el funcionamiento de las instituciones políticas, económicas y jurídicas propias que la suscripción de Brasil a dicha Declaración supone (Movimiento Nacional de Direitos Humanos, 2007).

#### *v) Resumen de los discursos analizados en el caso brasileño.*

Llama la atención el alto grado de securitización de las fronteras en los discursos públicos durante la última década, tanto desde el Ejecutivo como en los documentos del Congreso. Los argumentos presentados y los énfasis son múltiples. La evidencia apunta a una preocupación creciente por la custodia de los espacios fronterizos. No quedan claras las prioridades de esta securitización. Algunas veces es el crimen organizado transnacional y el narcotráfico, otras veces son los grupos insurgentes como las FARC, también las ONG y las comunidades indígenas son presentadas como instrumentales a los intereses de las grandes potencias por el Amazonas.

Los medios de prensa, por su parte, han construido relatos que operan sobre la base de lecturas superficiales y binarismos. Se habilitaron imágenes de regiones en donde los principales actores son narcotraficantes, insurgentes y militares. Este parece ser el motivo por el cual, para analizar las noticias acaecidas en las fronteras, se entrevista mayormente a fuerzas de seguridad. El imperio de la ley y el desarrollo -según estas narrativas- parecen ser más una consecuencia de la fuerza represiva del Estado y la imposición del orden, antes que de procesos de incorporación de comunidades que viven fuera de los circuitos económicos y de servicios propiciados por el Estado.

Finalmente, de los documentos revisados sobre las manifestaciones de la sociedad civil respecto de lo que ocurre en las fronteras, se encontró que la mayor preocupación son las comunidades indígenas que habitan estas zonas. Se advierte sobre la voluntad del Estado por establecer una vigilancia y control permanente sobre estas poblaciones. Nuevamente, se denuncia la unidireccionalidad y verticalidad de los procesos de incorporación de estos pobladores al Estado. Se llama la atención sobre el hecho de

que las fronteras no son tierra deshabitada ni carente de leyes, sino que allí habitan comunidades con sus propias costumbres y que se requiere de procesos de consulta y negociación con las mismas para su integración.

### B) Medidas adoptadas y colisión con las reglas preestablecidas.

Cuando se revisa aquellas medidas adoptadas para acompañar estos discursos securitizadores, encontramos varios programas que le fueron otorgando preponderancia al Ministerio de Defensa. A continuación se enumeran algunos de los más importantes:

*Cuadro N° 2: Programas del gobierno federal sobre las fronteras amazónicas*

Discurso	Proyecto/Programa	Descripción
2004	<i>Proyecto Fronteiras</i>	Servicios públicos/obras de infraestructura
2005	Programa <i>Faixa de Fronteira</i>	Servicios públicos/obras de infraestructura
2005	Mecanismo de cooperación 3+1 (Triple Frontera)	Ámbito de Seguridad
2005	<i>Sistema Integrado de Salud de las Fronteras (SIS Fronteiras)</i>	Servicios públicos/obras de infraestructura
2010	<i>Pronasci Fronteiras</i>	Servicios públicos/obras de infraestructura
2010	Programa Gesac (Governo Eletrónico)	Servicios públicos/obras de infraestructura
2011	Programa Desarrollo del Espacio Fronterizo (PDFF)	Servicios públicos/obras de infraestructura
2011	( <i>Proyecto VANT</i> )	Ámbito de Defensa
2011	<i>Programa Amazonia Protegida y Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras –Sisfron</i>	Ámbito de Defensa
2011	<i>Comisión Permanente para el Desarrollo e Integración de los Espacios Fronterizos</i>	Servicios públicos/obras de infraestructura
2012	Plan Estratégico de Fronteras <b>a)</b> Operación Sentinela <b>a)</b> Operación Ágata	Ámbito de Seguridad Ámbito de Defensa
2013	Comisión Permanente para el Desarrollo e Integración de los Espacios Fronterizos (Cdif)	Servicios públicos/obras de infraestructura

*Nota: Se puede observar la creciente ampliación de los ámbitos de influencia del Ministerio de Defensa de Brasil*

Asimismo, en el 2004 también se aprobó la Ley de derribo y se produce una importante reorganización del aparato militar, trasladando y creando los denominados Pelotones Especiales de Frontera. Luego, desde el año 2010 se le confirieron a las Fuerzas Armadas poder de policía para combatir al crimen organizado transnacional en las regiones fronterizas a través de la nueva Estructura Militar de Defensa. Durante el gobierno de Lula Da Silva, si bien disminuyeron las operaciones de garantía de la ley y el orden en el conjunto del país, aumentaron considerablemente las acciones complementarias de las Fuerzas Armadas sin reglamentación al respecto. Por otro lado, las Fuerzas Armadas incrementaron su participación en el combate del crimen organizado, especialmente en aquellas regiones con poca presencia gubernamental (Saint-Pierre, Loyola Kuhlmann y Winand, 2008: 10). Así, estas operaciones de las FF.AA. en territorios fronterizos incluyeron las denominadas operaciones Agata, en las fronteras con Colombia, Paraguay, Uruguay, Argentina, Perú y Bolivia. Los objetivos contemplaban desde la destrucción de pistas de aterrizaje clandestinas hasta el combate contra crímenes medioambientales y tráfico ilícito en general (Senado Federal do Brasil, 2012: 68).

Con la asunción de Dilma Rouseff, se lanzó el Plan Estratégico de Fronteras en Junio de 2012. El Plan incluía la participación activa y directa de las FF.AA., conjuntamente con órganos estaduais y municipales. Brasil ya poseía 87 unidades militares en su región fronteriza, entre ellas, 21 pelotones ya establecidos y otros 28 por desplegarse (Senado Federal do Brasil, 2012: 68). Asimismo, en el marco del mencionado Plan Estratégico, se ha continuado con la Operación Sentinela (bajo la órbita del Ministerio de Justicia) y Operación Agata (bajo la órbita del Ministerio de Defensa). En el caso de esta última, se incluye el apoyo médico a través de embarcaciones de la marina, hospitales de campaña del ejército y evacuaciones aéreas de la Fuerza Aérea.

Por último, el Sistema Integrado de Monitoreo de las Fronteras (Sisfron), fue un proyecto desarrollado por el Ejército para integrar la vigilancia de las regiones fronterizas y supone el despliegue de radares, vehículos aéreos no tripulados y otros sistemas de comunicación con sensores a lo largo de la línea fronteriza. Dicho proyecto incluso prevé la integración del proyecto Sisfron con un programa de construcción de Satélites. Este proyecto ha venido a reemplazar el anterior Sistema de Protección de la Amazonia (Sipam) y el Sistema de Vigilancia de la Amazonia (Sivam). Dentro de estos proyectos está contemplada la construcción de un submarino de propulsión nuclear para la Marina y la adquisición de un nuevo sistema de caza bombardero para la Fuerza Aérea. El proyecto prevé tres etapas hasta su culminación para el año 2019.

De este modo, la mayoría de los programas de intervención en la región fronteriza tiene como protagonista a las FF.AA. como articuladoras, incluso de materias que son de competencia primaria de otros Ministerios. Esta adjudicación de roles muestra que el paraguas bajo el cual el resto de las

agencias del Estado operaron ha mantenido un enfoque securitizador. Así, los recursos son puestos a disposición de estas otras agencias por las FF.AA. y sin las mismas el acceso a estas regiones sería dificultoso. El Plan Estratégico de Fronteras y el Sisfrom supusieron construcciones normativas que creaban circuitos administrativos y reorganización de competencias diferentes a las existentes para regiones no fronterizas.

### **C) Recurso a medios coercitivos y proporcionalidad.**

Se observa que dependiendo del escenario que se pretenda abordar, en ciertas circunstancias el uso de los recursos militares resulta desproporcionado e ineficiente. Así, si se trata de combatir la amenaza del narcotráfico y el crimen organizado transnacional, el dispositivo militar sobre las fronteras resultaría desmedido. Citamos como ejemplo el caso de la Triple Frontera y el relevamiento de Pablo Dreyfus (2005) al respecto, ya que nos permite comparar con Argentina el tratamiento diferenciado que se le daba a estas problemáticas de un lado y otro de la frontera.

En primer lugar, Dryfus (2005) enumera los ilícitos que se cometían en dicha región fronteriza:

Además del tráfico de armas y otros tipos de contrabando, la Ciudad del Este es un centro de lavado de dinero; falsificación de bienes (principalmente textiles; CDs de informática y música y cigarrillos); tránsito de bienes pirateados; centro de recaudación de bienes para grupos terroristas tales como Hezbollah (...); ruta de tráfico de marihuana producida en la región del Amambay al norte de Pedro Juan Caballero y ruta de tráfico de cocaína proveniente de Colombia y Paraguay (ambas drogas destinadas principalmente a grandes ciudades de Brasil y Argentina); centro de intercambio y venta de vehículos robados en países vecinos y base de repliegue y apoyo logístico para cuadros de las FARC. (p.19)

Ahora bien, en este contexto, por el lado brasileño no se cuenta con ningún cuerpo de control fronterizo especializado (tanto para los espacios terrestres como fluviales). Las FF.AA. que participan en el control de los espacios fronterizos no tienen ni la doctrina, ni los recursos legales ni los medios para actuar eficazmente (Dreyfus, 2005: 20). Por otro lado, Argentina sí dispone de un cuerpo especializado en el control de los espacios fronterizos: Gendarmería Nacional Argentina y a la Prefectura Naval Argentina. Ellos sí cuentan con una doctrina y medios más adecuados para este tipo de tareas. El resultado registrado por Dreyfus (2005) en su investigación fue, precisamente, que los controles del lado argentino son más estrictos y eficientes (p.21).

Sin embargo, si la hipótesis principal de amenaza en estas regiones está vinculada con la insurgencia de grupos como las FARC o Sendero Luminoso (condición antecedente C2) o la potencial amenaza de potencias extra regionales que ambicionarían los recursos de la Amazonia, entonces podría existir otro propósito y, de este modo, ya no se trataría solamente del narcotráfico y el crimen organizado.

En este sentido, la evaluación de la proporcionalidad se complejiza, debido a que se debería ponderar nuevos elementos y estrategias. Así, aparecerían considerandos sobre las guerras asimétricas con actores internos o externos, la capacidad y velocidad para desplegar fuerzas sobre escenarios potencialmente conflictivos en las fronteras con Perú y Colombia o el mensaje disuasorio que quisiera enviarse a terceros países en el marco de la construcción del liderazgo regional brasileño. Todos estos elementos exceden los objetivos, el propósito y espacio de éste análisis; sin embargo, no pueden dejar de ser mencionados. A nuestros fines, basta con el hecho de que respecto de las denominadas *nuevas amenazas*, el recurso militar resulta desproporcionado e ineficiente. En efecto, Lia Osorio Machado (2008) resalta el hecho que no debe confundirse la noción de poder con el de control. El Estado Brasil puede colocar muchos recursos y hacer demostración de poder en las fronteras pero ello no necesariamente se traduce en control territorial (pp. 50-54).

### **3. Análisis de las Variables Incidentes en el Nivel de Institucionalización**

#### **A) Participación de las Fuerzas Armadas en la custodia de los espacios fronterizos y temas de seguridad.**

El Documento Política Defensa Nacional del año 2005 ya asignaba a las Fuerzas Armadas la misión de contribuir en la preservación de la cohesión y unidad nacional. Asimismo, en el Libro Blanco de la Defensa (2012) se establece que las FF.AA. pueden ser empleadas para garantizar la ley y el orden a los fines de preservar la soberanía y la indisolubilidad de la unidad federativa (artículo 142 de la Constitución). En efecto, son los artículos 1, 4, 142 y 143 de la Constitución de 1988 los que brindan el marco regulatorio del empleo de los militares. El artículo 142 establece que las Fuerzas Armadas "están destinadas a defender a la nación, garantizar las facultades constitucionales y, en virtud de cualquiera de estas últimas, a asegurar el orden y el cumplimiento de las leyes". Como afirma Zaverucha (2008), dicho artículo supone una afirmación circular, ya que cómo pueden las FF.AA. estar sujetas a la Constitución y las leyes y, a la vez, ser los garantes de las mismas (p.137).

Por este motivo, luego, se precisó que una convocatoria de este tipo solamente podría ser llevada a cabo en caso de decretarse el Estado de Sitio o Estado de Defensa, y siendo sujeta a la aprobación del Presidente y del Congreso Nacional (Saint-Pierre et al., 2008). Sin embargo, el plexo normativo cuenta con zonas grises que habilitan la actuación de las Fuerzas Armadas en la línea de frontera independientemente y en cualquier momento, sin el apoyo siquiera de la Policía Federal (pp. 5-9).

La actuación contra delitos cometidos en las zonas fronterizas y también en el mantenimiento de la ley y el orden fue establecido por el artículo 15 de la Ley Complementaria N° 97/1999. Posteriormente fue modificada por la Ley Complementaria N° 117/2004 y la N° 136/2010. Así, el inc. IV, art. 17-A de la Ley complementaria 117/2004 establece que:

Corresponde a las Fuerzas Armadas, entre otras actividades pertinentes, así como asignaciones complementarias, preservadas las competencias exclusivas de la policía judicial, actuar, por medio de medidas preventivas y represivas en las regiones fronterizas, en el mar y en aguas interiores, independientemente de la tenencia, propiedad o destino, contra los delitos transfronterizos y ambientales, ejecutar, entre otras acciones:

I – patrullaje;

II - revista de personas, vehículos terrestres, embarcaciones y aeronaves;

III - detenciones en flagrante delito. [Traducción propia]

Respecto de las tareas de mantenimiento de la Ley y el Orden, incluso se ha creado el Centro de Instrucción de Operaciones de Garantía de la Ley y el Orden (CIOPGLO). El mismo es dependiente de la 11° Brigada de Infantería Ligera del ejército y busca capacitar a los militares en este tipo de operaciones.

Finalmente, el Libro Blanco de la Defensa también menciona que las FF.AA. pueden cooperar subsidiariamente con el desarrollo nacional y con temas propios de defensa civil.

De este modo, se observa un alto grado de incorporación normativa respecto de la participación de las Fuerzas Armadas en la custodia de los espacios fronterizos. Esto se debe a que se ha ido conformando un cuerpo normativo que habilita la intervención de los militares en estas regiones. Este hecho apunta al tránsito de los discursos securitizadores a prácticas institucionalizadas que han disminuido las restricciones de las FF.AA. para actuar más allá del ámbito de la defensa. Asimismo, se han creado Programas y entidades encargadas de supervisarlos y que han ido conformando una burocracia alrededor de estas nuevas competencias, como por ejemplo en Calha Norte y en Sisfrom.

### **B) Discurso securitizador y vocabulario administrativo.**

En Brasil, la zona de frontera es un concepto legal que ha existido desde la época del Imperio. La extensión e implicancias del mismo ha variado a los largo del tiempo. En sus inicios se extendía 66 kilómetros de profundidad (conforme una Ley de 1981 de la época del Imperio y luego en la Constitución de 1891). Actualmente, con la Constitución de 1988, se estableció un concepto legal más flexible de frontera y que supone el espacio territorial de hasta 150 kilómetros que se denomina Faixa de Fronteira (Renata de Souza Furtado, 2009: 32).

Conforme la Ley N° 6.634/79, esta zona es considerada fundamental para la defensa del territorio nacional. Por este motivo, dicha ley regula tres temas: minería, radiodifusión, colonización y adquisición de tierras. Asimismo, controla a ONG y extranjeros que operan en dicha región (Renata de Souza Furtado, 2009: 33).

El órgano creado a los fines de controlar y regular el cumplimiento de la mencionada ley es el Consejo de Defensa Nacional (CDN). Dicha entidad realiza relevamientos sobre la ocupación y explotación de los espacios fronterizos, proyecta escenarios y tendencias a partir de sus análisis y propone políticas al respecto (Renata de Souza Furtado, 2009: 34). Así, en la práctica burocrático-administrativa cotidiana, las modificaciones legales que se sucedieron respecto de la Faixa de Fronteira también resultaron en la afectación de los intereses de las grandes compañías mineras transnacionales, los inversores de países vecinos y las comunidades indígenas (Osorio Machado, 2008: 48).

De este modo, se puede observar que la transición de la enunciación en modo emergencia al discurso administrativo tiene consigo una larga tradición histórica que legitima los movimientos securitizadores y, a la vez, reconvierte los mismos a una rutina burocrática.

### **C) Difusión cultural respecto de la militarización de las fronteras y asuntos de seguridad interior.**

La participación de las FF.AA. en temas de seguridad pública es una característica naturalizada en la política doméstica brasileña. Como específica Zaverucha (2008):

...la Policía Militar, el Ejército ha recibido órdenes presidenciales de defender la finca del hijo de Cardoso, acompañar camiones cisterna a pueblos arrasados por la sequía, distribuir cajas con alimentos, distribuir monedas nuevas del Plan Real, ayudar a combatir el dengue, atender casos de huelgas de la policía, garantizar la seguridad del carnaval de Río de Janeiro, proteger al papa Juan Pablo II, custodiar la Cumbre del Mercosur en Ouro Preto, etc. (p.138)

Asimismo, como se mencionó en el apartado anterior, la presencia y el control territorial de las zonas fronterizas ha sido atribución de las FF.AA. desde la época del Imperio. Actualmente, el discurso securitizador de las regiones fronterizas, en sus diversos modos, es útil a los fines del Ejército para seguir promoviendo su intervención y presencia en dichos espacios.

Un hecho reciente resulta ilustrativo respecto del control histórico del Ejército sobre estas regiones y su reacción ante la percepción de cualquier movimiento que signifique menguar su influencia en el mismo. Durante el gobierno de Dilma Rousseff a la vez que se siguió securitizando las regiones fronterizas, se tomaron ciertas medidas que fueron interpretadas por el Ejército como un intento de disminuir su hegemonía sobre las mismas. Así, uno de los últimos incidentes entre el gobierno federal

y las Fuerzas Armadas se suscitó en el año 2013, cuando desde el Ejecutivo se promovió el arribo de miles de médicos cubanos para ser desplegados en 61 municipios de la región amazónica y en la Planicie del Sertão, en el Nordeste de Brasil. El Programa también contaba con la participación de médicos de España, Portugal, Honduras y Venezuela.

En octubre de 2014, según publicaciones periodísticas, un informe reservado de la inteligencia brasileña remitido al Ministro de Defensa Celso Amorim denunció la infiltración de militares cubanos en el Programa Mais Médicos. Asimismo, el Diputado Jair Bolsonaro pidió en el Congreso que el Ministro de Defensa dé explicaciones al respecto (Ejército descubre militares cubanos no "mais médicos", 2014). El Programa Mais Médicos generó malestar en las FF.AA. ya que permitió la irrupción de actores capaces de interferir en la vinculación preexistente entre el Ejército y las poblaciones locales. Asimismo, el Ejército brasileño desconfía tanto de las ideologías bolivarianas, como de cierto discurso revolucionario cubano y no observa con buenos ojos este tipo de presencia en su zona de influencia histórica.

En conclusión, este alto grado de difusión normativa de la militarización de las fronteras sólo encuentra a ciertos sectores de la sociedad civil como críticos. En especial, sectores que denuncian la falta de consulta a las comunidades indígenas de estas regiones y el afán de control sobre las mismas por parte del Ejército. Por otro lado, resultó difícil hallar medios de comunicación que visibilicen estas denuncias y reclamos. Por último, el Congreso ha acompañado la política de militarización de las fronteras, aunque tal vez por motivos más amplios que el problema del crimen organizado y el narcotráfico.

#### **4. Conclusiones**

Respecto del grado de securitización alcanzado en el caso de Brasil podemos afirmar que muestra patrones que podemos caracterizar como altos. Por un lado, la noción de amenaza en las fronteras está muy presente en los discursos públicos, especialmente en los Jefes de Estado. Sin embargo, esta tendencia se modera ya que, a la vez, encontramos que los fenómenos del narcotráfico y el crimen organizado en el espacio fronterizo, de acuerdo a los discursos analizados, no suponen una amenaza directa a la estabilidad institucional o a la gobernabilidad. Se esquematiza a continuación las tendencias encontradas a partir del análisis de la militarización de las fronteras amazónicas en Brasil.

*Cuadro N°3: resultados de la estimación de la incidencia de las variables de análisis para el caso de Brasil, respecto del grado de securitización y nivel de institucionalización de la militarización de sus fronteras.*

VARIABLES INDEPENDIENTES	VARIABLES DEPENDIENTES		
<b>Grado de securitización</b>			
	<b>Alto</b>	<b>Medio</b>	<b>Bajo</b>
<b>A1: Dramatismo en los discursos</b>		x	
<b>A2: Colisión con las reglas de juego preestablecidas</b>	x		
<b>A3: Uso desproporcionado de la fuerza</b>	x		
<b>Nivel de institucionalización</b>			
	<b>Alto</b>	<b>Medio</b>	<b>Bajo</b>
<b>A4: Incorporación normativa de la militarización de las fronteras y participación FF.AA. en seguridad domestica</b>	x		
<b>A5: Desplazamiento discursivo del lenguaje de la securitización al lenguaje administrativo</b>	x		
<b>A6: Difusión cultural de la militarización de las fronteras</b>	x		

Es cierto que no podemos soslayar que la evidencia también indica que Brasilia puede haber securitizado estas problemáticas fronterizas asumiendo una política preventiva respecto de otras hipótesis que supongan una amenaza al liderazgo regional o la integridad territorial brasileña en el futuro. Así, las hipótesis de intervención de una potencia extra regional en la Amazonia puede haber sido un motivo más fuerte para estos discursos securitizadores. Asimismo, tampoco podemos pasar por alto el hecho que las FF.AA., especialmente el Ejército, consideran estas regiones su zona de

influencia desde la época del Imperio y, en este sentido, los discursos securitizadores, cualquiera sea su naturaleza le resultan funcionales a sus intereses.

Desde el año 2004, cuando se aprueba la Ley de Derribo, pasando por el año 2006 con la creación de los denominados Pelotones Especiales de Frontera, luego los poderes de policía conferidos a las FF.AA. para combatir el crimen organizado transnacional en las regiones fronterizas en el 2010 y hasta el Plan Estratégico de Fronteras en 2012, muestran un asignación creciente de competencias al Ministerio de Defensa en las fronteras.

Respecto de la presencia de las FARC y Sendero Luminoso en las fronteras amazónicas con Perú y Colombia, tal vez haya sido un elemento que movilizó a ciertos sectores políticos para tomar medidas tendientes a prevenir incidentes como los ocurridos en la frontera entre Ecuador y Colombia en el año 2008, cuando las FF.AA. colombianas atacaron un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano (Rojas, 2008) y se produjo una escalada que pudo haber conducido a un enfrentamiento armado entre Colombia, Ecuador y Venezuela (Crece la tensión: Chávez ordenó cerrar la embajada venezolana en Bogotá y movilizó sus tropas a la frontera, 2008). De todos modos, la reorganización del aparato militar, trasladando y creando los denominados Pelotones Especiales de Frontera ya ocurría desde el año 2006.

Por otro lado, si la amenaza -como sostenían ciertos discursos en el Congreso- está vinculada a la apropiación de los recursos naturales de la Amazonía, podemos preguntarnos si en el corto o mediano plazo la extracción de los mismos resulta factible a través de la ocupación territorial por parte de potencias extra regionales. Sobre todo si pueden extraerse a través de grandes compañías transnacionales.

En lo relativo al nivel de institucionalización alcanzado por estos procesos de securitización, podemos afirmar que es alto. Esto se debe no sólo porque las FF.AA. tienen una tradición histórica de intervención en asuntos de seguridad pública desde la época del Imperio, sino porque incluso la Constitución y las normas vigentes les asignan competencias que se superponen con el resto de las Fuerzas de Seguridad. Asimismo, la implementación de los Programas Calha Norte y Sisfron ha extendido aún más las competencias del Ministerio de Defensa sobre la Faixa de Frontera.

Por otro lado, estos Programas recientes y la noción de Faixa de Frontera como espacio vital para la defensa del territorio brasileño han ido construyendo una burocracia bajo la órbita del Ministerio de Defensa diseñada para lidiar cotidianamente con los asuntos fronterizos. Sólo las voces de ciertos sectores de la sociedad civil se muestran críticos, aunque no directamente por la militarización de las

fronteras y la asignación creciente de competencias a las FF.AA., sino por la situación de las comunidades indígenas de dicha región.

De manera que, la militarización de las fronteras en el caso brasileño ha demostrado tener altos niveles de institucionalización por su perduración en el tiempo, los bajos niveles de cuestionamiento desde la sociedad civil y la prensa, el impulso del Ejecutivo en la última década y el acompañamiento del Legislativo.

## **CAPÍTULO III: LAS FRONTERAS EN LA REGIÓN DEL TRAPECIO AMAZÓNICO EN PERÚ**

### **1. Contexto**

Lasa (2014) advierte que Colombia, Perú y Bolivia son casos de estudio diferentes del resto de los países de la región debido a que allí no sólo encontramos los consumidores y traficantes de drogas, sino que además estos países cuentan con una extensa y sumamente compleja red de campesinos y otros actores no estatales que desafían el monopolio de la violencia en manos del gobierno central (p.198).

Para el caso de Perú, la autora refiere al trabajo previo de Dreyfus (1999) y resalta que en ciertas zonas de este país se puede observar múltiples actores conformando una red compleja que incluye: grupos civiles organizados, fuerzas policiales, la guardia civil, el Ejército, las organizaciones criminales, Sendero Luminoso y los campesinos que cultivan la hoja de coca (Lasa, 2014: 206). Asimismo, dicha autora observó que las organizaciones criminales peruanas se encontraban integradas verticalmente y subordinadas a las colombianas, encargadas de procesar la materia prima que se enviaba desde Perú.

Los intentos individuales de los países andinos por combatir por la fuerza estas redes del crimen organizado y narcotráfico generaron los tres efectos mencionados anteriormente: (1) desplazamiento de las plantaciones desde Colombia hacia Perú o desde Perú hacia Colombia, según fuera la coyuntura de seguridad en cada país (efecto globo); (2) la dispersión de las plantaciones en la medida en que se atacaban localidades puntuales (efecto cucaracha o mercurio); y (3) el traslado de los cultivos hacia regiones fronterizas con Colombia, Bolivia y Brasil (efecto membrana).

Como resalta Lasa (2014), desde la década de 1970 la exportación más rentable para la población campesina de ciertas regiones del Perú ha sido la hoja de coca. Ello también está vinculado a la reforma agraria de 1969 que perjudicó enormemente a los pequeños propietarios de tierras en favor de los grandes terratenientes y las compañías alimenticias, las crisis económicas del país, la poca conexión e infraestructura estatal, así como la escasa posibilidad de participar en los procesos políticos por parte de la población campesina. Este vacío institucional fue aprovechado por el crimen organizado (p.166).

El actor diferencial en este contexto ha sido Sendero Luminoso (condición antecedente C2). Lasa (2014) explica como dicho actor intervino en el momento en que los campesinos se encontraban en el medio de los intereses del gobierno, que había enviado a las fuerzas de seguridad a erradicar plantaciones, y las organizaciones criminales que fijaban discrecionalmente el precio de compra de su

materia prima. Cuando los campesinos trataron de organizarse para defender sus intereses, Sendero Luminoso asesinó a los líderes campesinos y se situó como intermediarios entre las organizaciones narcotraficantes y los productores: ofrecían protección a los campesinos frente a las políticas gubernamentales de erradicación de cultivos y fijaban precios de venta de la materia prima. A cambio, a los campesinos se les cobraba un impuesto a la producción de coca (pp.206-207).

De este modo, Sendero Luminoso ganó el apoyo de los campesinos y consolidaron el control de dicha región. El gobierno peruano debió cambiar su estrategia para romper la alianza entre Sendero Luminoso y los campesinos antes de proseguir la lucha contra los cultivos de coca y los narcotraficantes. Por este motivo, el Ejército emprendió un operativo en la región para derrotar militarmente a Sendero Luminoso, a la vez que dejó de perseguir a los campesinos y sus plantaciones. El resultado fue que dicha iniciativa gubernamental sólo debilitó temporalmente a Sendero Luminoso, pero ganó el apoyo de los campesinos y las organizaciones criminales, ya que a unos y a otros les permitía reanudar sus negocios, especialmente a los narcotraficantes los habilitaba a volver a fijar discrecionalmente el precio de compra de la materia prima (Lasa, 2014).

Desde entonces, esa ha sido la dinámica de la región: cuando el gobierno enviaba al Ejército a combatir a Sendero Luminoso -a la vez que debía suspender los programas de erradicación de plantaciones de coca-, debilitaban a Sendero Luminoso pero permitían restablecer el flujo de producción y comercialización de los carteles hacia Colombia. Cuando retiraban al Ejército, Sendero Luminoso regresaba y volvía a intermediar. El resultado ha sido que en los hechos la producción y comercialización se ha mantenido, de un modo u otro.

Con el arribo de Fujimori al gobierno, se implementó entre los años 1990-1995 la denominada Doctrina Fujimori sobre Drogas, que no buscó la erradicación de cultivos sino lidiar con la insurgencia (Cabieses Cubas, 2007: 89) y estableció canales de diálogo con los campesinos. Así, su plan para derrotar definitivamente a Sendero Luminoso -muy similar a los anteriores en cuanto a que interrumpían la criminalización del cultivo de coca para ganarse el apoyo de los campesinos mientras enfrentaban militarmente a Sendero Luminoso- resultó en el debilitamiento de este grupo insurgente. Así, éste último actor a principios de los años 2000 desarrolló una nueva estrategia: aliarse a las organizaciones criminales y narcotraficantes para ofrecerles protección en el transporte de la materia prima y en la instalación de algunos centros de elaboración de la coca (Lasa, 2014: 209).

A principios de los años 2000 y con el nuevo escenario internacional luego de los eventos del 11 de septiembre de 2001, el gobierno del presidente Toledo en sintonía con Washington inició la aplicación de una política de coca cero y nuevamente se volvió a la política de erradicación de cultivos (Cabieses Cubas, 2007: 89).

Finalmente, el otro actor con influencia en las fronteras amazónicas peruanas son las FARC, ya que el bloque sur de las FARC supone una amenaza junto con las incursiones continuas de las bandas de narcotraficantes de ambos países (Cadena Montenegro, 2007: 119). Perú y Colombia se disputan el primer y segundo lugar mundial como productores de coca. Ambos países comparten 1623 kilómetros de frontera en el río Putumayo. Localidades peruanas cercanas a esta frontera, como Loreto, Iquitos y comunidades indígenas participan de la cadena productiva de la coca-cocaína que luego se transporta a través de dichas fronteras.

El narcotráfico se ha extendido sobre las regiones fronterizas, especialmente a lo largo de la zona del Trapecio Amazónico (triple frontera entre Perú, Colombia y Brasil). Esta zona es un punto nodal importante por varios motivos. En primer lugar, es región productora de la materia prima. Las plantaciones de coca muestran una tendencia creciente en los últimos años. Asimismo, en estas localidades se comercializa parte de la producción local de pasta básica y se abastecen de los insumos químicos necesarios para el procesamiento de la hoja de coca. Por último, es región de tránsito de la droga producida en valles y localidades circundantes. Gran parte de la producción circula finalmente por Brasil a través de la zona de Tabatinga y Colombia -localidad de Leticia- (García, 2013: 6).

Sin embargo, las rutas de exportación del clorhidrato de cocaína son en su gran mayoría marítimas: el eje Ayacucho-Ica, el eje Huallaga-Paita y la Carretera Central que comunica Tingo María con Lima y El Callao. En la costa peruana se ha detectado la presencia de organizaciones mexicanas y colombianas que administran los cargamentos que salen hacia Norteamérica (Soberón, 2007: 180.272). Por su parte, el transporte terrestre se realiza principalmente a través de: Aguas Verdes-Machala (Ecuador), Santa Rosa-La Concordia (Chile) y Desaguadero (Bolivia).

## **2. Análisis de las Variables Incidentes en el Grado de Securitización**

Para medir la incidencia de la variable A1 (presencia de elementos securitizadores en los discursos públicos) en el grado de securitización de la frontera amazónica del Perú se analizarán sucesivamente los discursos pronunciados por los diferentes actores sociales que este trabajo contempla: actores del Poder Ejecutivo (I), medios de comunicación (ii), el Congreso (iii) y la sociedad civil organizada (iv).

## **A) Elementos securitizadores en los discursos públicos.**

Al igual que para el caso de las fronteras amazónicas de Brasil, en los siguientes apartados se procurará consignar aquellas narrativas que construyen al fenómeno del crimen organizado transnacional y al narcotráfico como amenazas existenciales y que, dependiendo del grado de securitización de dichos relatos, demandan medidas urgentes y extraordinarias por parte del Estado.

### *i) Discursos pronunciados desde el Estado.*

En el caso de Perú, más que en el de Brasil y Argentina, los discursos pronunciados desde el Estado poseen un importante componente basado en una historia relacional previa con los distintos actores. Como se intentó reflejar en el punto uno, los actores involucrados son múltiples y con complejas historias previas de alianzas temporarias y luchas por espacios de poder. Estas relaciones de poder han demostrado ser muy cambiantes y susceptibles a influencias externas. En este apartado nuevamente será importante tener presente quiénes pronuncian estos discursos (Jefe de Estado, Ministros o funcionarios de menor jerarquía) y en qué contextos lo hacen (publicaciones oficiales, discursos ante el Congreso, declaraciones a la prensa). Por último, volveremos a tratar de dar cuenta de aquellas preguntas orientadoras del análisis de los discursos securitizadores: ¿Cómo se construye la idea de que el Estado se encuentra en situación de emergencia? ¿Se registran asociaciones discursivas entre alguno de los siguientes fenómenos: crimen organizado transfronterizo y narcotráfico, la economía, el medio ambiente, el terrorismo, la estabilidad institucional y la gobernabilidad?

#### *a) Documentos oficiales.*

En este apartado mencionaremos los puntos más sobresalientes a los fines del presente trabajo de dos documentos oficiales. En primer lugar, indagaremos la Estrategia del gobierno para lidiar con el narcotráfico implementada en el año 2007. En segundo lugar, incorporaremos también al Libro Blanco de la Defensa del año 2005.

#### *Estrategia Nacional contra el Consumo, Producción y Tráfico Ilícito de Drogas 2007-2011*

En la presentación de dicho documento se indica que la actual coyuntura fue diagnosticada en el anterior plan quinquenal, cuando se afirmaba que a raíz de la aplicación del Plan Colombia las mafias estaban trasladando sus cultivos y laboratorios a otros países, entre ellos al Perú. Sin embargo, el

poder económico del narcotráfico y la flexibilidad que le permite su naturaleza subterránea pudo más que los esfuerzos desarrollados por el Estado.

El documento habla de *narcoterrorismo* y describe como la pasta básica comenzó a ser trasladada a la costa peruana para su procesamiento como cocaína y enviada al exterior. Esto se hacía en contenedores como comercio regular, o en lanchas de pescadores para ser transferida a barcos de mayor calado. El litoral peruano pasó a convertirse así en una potencial plataforma de transporte de cocaína al mercado internacional.

El documento también desarrolla un argumento en términos morales:

Aun más, el accionar del narcotráfico erosiona los valores sobre los que se cimienta nuestra sociedad, contribuyendo a la corrupción en las instituciones del Estado involucradas en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, así como en las empresas privadas encargadas de realizar operaciones económicas. (Estrategia Nacional de lucha contra las drogas, 2007: 7)

Asimismo, se puede apreciar en el documento aquel discurso en modo emergencia que reclama atención urgente y extraordinaria cuando se afirma que: "El Perú se encuentra así frente a un problema de interés nacional, que atenta contra el desarrollo y gobernabilidad del país..."(Estrategia Nacional de lucha contra las drogas, 2007: 8).

Por otro lado, este documento público permite observar la existencia de múltiples objetos referentes amenazados por el crimen organizado:

A nivel social, es imprescindible evitar que el consumo de drogas y la convivencia con el narcotráfico se conviertan en lugar común, en parte de la cotidianidad de la vida nacional, sin generar el rechazo de la Sociedad y, por tanto, que la intervención sobre aquél no se vuelva necesaria e imperiosa. Es necesario ampliar el abordaje policial y judicial en función de los delitos que cometa el narcotráfico, con una visión más amplia del efecto de su accionar sobre los valores, personas e instituciones de nuestra sociedad.

A nivel político, es imperioso evitar que el narcotráfico imponga sus propias reglas de funcionamiento por encima de la legalidad del Estado de Derecho, incluso, penetrando sus instituciones. A nivel económico, se debe detener y desactivar el paulatino proceso de inserción de la influencia del narcotráfico en las economías locales, regionales y nacional, que genera un componente artificial y distorsionante de la economía, y compromete a múltiples actores económicos en sus diversas modalidades (productores, uso ilícito de insumos, lavado de activos, comercialización de drogas, transporte de drogas, entre otros).

A nivel ambiental, la expansión de los cultivos ilícitos ha producido un deterioro significativo al ecosistema a través de la deforestación de más de dos millones de hectáreas de bosques en la última década y por la contaminación de residuos químicos como consecuencia de la presencia de las pozas de maceración. Se hace necesario abordar el problema más allá de sus manifestaciones y efectos inmediatos. Más aún, cuando lo que se

considera como el proceso de su institucionalización conlleva el riesgo de tornar inmanejable o irreversible su tratamiento y solución. (Estrategia Nacional de lucha contra las drogas, 2007: 17)

En primer lugar se señala a la sociedad como objeto amenazado por el narcotráfico y el crimen organizado. Se advierte que existe el serio riesgo de la naturalización de esta cuestión y que su difusión cultural supone el riesgo de la apatía frente a dicha problemática y la difusión de la lógica del crimen organizado sobre los valores e instituciones sociales. Por este motivo, el documento plantea el imperativo ético de atender un problema que afecta a la nación como conjunto y que, por lo tanto, demanda el compromiso de los peruanos para defender y salvaguardar valores sobre los que se cimienta su sociedad (Estrategia Nacional de lucha contra las drogas, 2007: 18).

En segundo lugar, a nivel político la mayor amenaza es la vulneración del estado de derecho sobre el cual se asienta la República. Especialmente se llama la atención sobre el poder de penetración de estas organizaciones respecto de los órganos y rutinas organizacionales del estado, la capacidad de corromper las reglas preestablecidas y los agentes públicos.

En tercer lugar, la economía también se encuentra amenazada por la paulatina generación de toda una cadena productiva que involucra a actores tanto de nivel local, nacional y hasta transnacional. Ello supone la emergencia de actores económicos con el peso suficiente como para disputarle al estado la capacidad regulatoria sobre las actividades económicas; es decir, en términos de Michael Mann, un debilitamiento del poder infraestructural del Estado.

En cuarto lugar, el documento también securitiza el medio ambiente, ya que este tipo de actividades supone extender la frontera agrícola hacia las regiones amazónicas y la contaminación de afluentes a propósito del procesamiento de las materias primas.

Por último, se advierte que lo que ocurre puede suponer la institucionalización de un conjunto de prácticas que si no se atiende a tiempo, devendrán no sólo irreversibles, sino también inmanejables.

#### *Libro Blanco de la Defensa Nacional 2005*

En su capítulo uno se realiza un diagnóstico respecto de como el proceso de globalización supone nuevas modalidades delictivas transnacionales. Dentro de las mismas se encuentra el narcotráfico y toda la cadena de producción, transporte, distribución incluida en el mismo. La transnacionalización de procesos domésticos incluye la emergencia de redes delictivas que fusionan diversas tendencias: narcotráfico, crimen organizado, lavado de dinero, terrorismo, entre otros. Frente al surgimiento de estas *nuevas amenazas* los estados deben buscar nuevas formas de cooperación entre ellos y discutir

los conceptos básicos de seguridad a todos los niveles, ya que estos procesos tienen el potencial de afectar la estabilidad de la sociedad y el estado.

Por otro lado, debe distinguirse los problemas de seguridad en los países centrales de los países periféricos, donde encontramos estados con menor control de las poblaciones y recursos del estado, problemas asociados a la pobreza y crisis de gobernabilidad. Se vuelve sobre la idea de que la seguridad debe ser entendida como un fenómeno multidimensional. En este sentido, el documento afirma que con el fin de la Guerra Fría, existió un consenso en América Latina de que la mejor manera de hacer frente a los nuevos desafíos de seguridad era a través del desarrollo y afianzamiento de la democracia, el Estado de Derecho, los Derechos Humanos y la lucha contra la exclusión y la marginalidad a nivel regional (Libro Blanco de la Defensa Nacional, 2005: 23).

Respecto del entorno subregional Andino, según este documento, se pretende profundizar una Política Comunitaria de Seguridad, hacia la instauración de una Zona de Paz y la lucha concertada contra el terrorismo. Así, el 17 de junio de 2002 los países Andinos suscribieron el Compromiso de Lima o Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los gastos destinados a la Defensa Externa. Paradójicamente, las medidas de militarización de las fronteras a propósito del combate al crimen organizado, narcotráfico y grupos insurgentes han demostrado que en la práctica los países han ido en la dirección opuesta y más de un episodio fronterizo ha elevado las tensiones subregionales.

En cuanto al entorno vecinal, el Libro Blanco puntualiza que con Brasil existe el interés común de reforzar la vigilancia de los espacios amazónicos a través del proyecto Sivam/Sipam. Por este motivo, en el 2003, se suscribió un Memorandum de Entendimiento sobre Cooperación en Materia de Vigilancia y Protección de la Amazonía. Asimismo, con Brasil y Colombia también se manifiesta la voluntad de llegar a acuerdos conjuntos para el control de actividades ilícitas en ríos fronterizos.

Las relaciones con Colombia merecen una mención aparte ya que comparten una agenda de seguridad estrechamente interrelacionada a ambos lados de sus fronteras: lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y la corrupción, el desarrollo socioeconómico y el fortalecimiento de la presencia del Estado en la frontera compartida (Libro Blanco de la Defensa Nacional, 2005: 39). En este contexto, aparecen una serie de proyectos conjuntos, como ser el Plan Binacional para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo. Asimismo, la Comisión de Vecindad e Integración Peruano-Colombiana, creada 1994 con el fin de promover programas de salud y educación a favor de las poblaciones fronterizas.

Por otro lado, en el marco de la cooperación en materia de seguridad y defensa, el documento expresamente trata sobre la adopción de acciones de frontera que permitan restringir los riesgos del

accionar terrorista y del narcotráfico. Así, se creó el Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa, presidido por los Ministros de Defensa y con los siguientes temas en su agenda: Acuerdo para Combatir el Tráfico de Aeronaves Presuntamente Comprometidas en el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Delitos Conexos y Acuerdo entre los Ministerios de Defensa para combatir las actividades Ilícitas en los Ríos Fronterizos Comunes.

Sin embargo, también existe un mecanismo de cooperación en materia policial y judicial que se solapa con el mencionado anteriormente. En diciembre de 2002 se creó el Grupo de Trabajo Bilateral para Asuntos Policiales y el Mecanismo de Alto Nivel de Seguridad y Cooperación Judicial para abordar temas de terrorismo, narcotráfico y delitos conexos, tráfico de armas y corrupción.

En el capítulo tres se brinda una definición de seguridad, según la cual la misma puede ser entendida en los siguientes términos: "La seguridad es la situación en la cual el Estado tiene garantizado su independencia, soberanía e integridad y la población los derechos fundamentales establecidos en la Constitución" (Libro Blanco de la Defensa Nacional, 2005: 62).

Sin embargo, la noción de seguridad se superpone con la de Defensa y no existen ámbitos específicos para cada uno de estos conceptos:

La Defensa Nacional es el conjunto de medidas, previsiones y acciones que el Estado genera, adopta y ejecuta en forma integral y permanente, se desarrolla en los ámbitos externo e interno (...) El Estado garantiza la Seguridad de la Nación mediante el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional (...) La Política de Seguridad y Defensa Nacional es una Política de Estado que tiene por finalidad orientar la selección, preparación y utilización de los medios del Estado para la obtención y mantenimiento de la Seguridad Nacional, tanto en el frente externo como en el interno. (Libro Blanco de la Defensa Nacional, 2005: 62)

En el punto tres del mismo capítulo tres se especifican las amenazas externas y las internas. Las amenazas externas son: (1) Las que podrían generarse si se intentaran aplicar en la subregión Sudamericana doctrinas de seguridad incompatibles con la vigencia del derecho internacional; (2) las que podrían surgir de crisis en función de escasez de recursos naturales de valor estratégico; (3) el terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia internacional. Respecto de las amenazas internas, éstas son causadas por: (1) Grupos terroristas y subversivos, contrarios al ordenamiento constitucional, que optan por la violencia; (2) grupos radicales que promueven la violencia social y desbordes populares; (3) delincuencia común organizada; (4) tráfico ilícito de drogas; (5) corrupción; (6) depredación del medio ambiente.

En el capítulo cinco se detallan las funciones del Ministerio de Defensa, dentro de las cuales aparece la participación en la preservación del orden interno. En el capítulo seis se especifican las operaciones conjuntas con la Policía Nacional del Perú (PNP), dentro de las cuales encontramos:

- (i) Operaciones contrasubversivas: Son aquellas destinadas a neutralizar el accionar subversivo y capturar a los remanentes de los grupos alzados en armas.
- (ii) Operaciones contra el tráfico ilícito de drogas.
- (iii) Lucha contra el contrabando: El contrabando es un delito aduanero que afecta el desarrollo nacional y viene siendo perpetrado por bandas organizadas. Las Fuerzas Armadas apoyan los operativos efectuados contra el contrabando por la Administración Aduanera con la Policía Fiscal y la PNP.
- (iv) Operaciones de Defensa Interior del Territorio: De acuerdo con la Constitución Política del Perú, cuando lo disponga el Presidente de la República, las Fuerzas Armadas asumen la responsabilidad de restablecer el orden interno en las zonas declaradas en estado de emergencia. (Libro Blanco de la Defensa Nacional, 2005: 88)

Especial mención merece la referencia hacia el final de dicho capítulo seis del Convenio sobre Control de Estupefacientes y Desarrollo Alternativo suscrito con Estados Unidos en mayo de 1991. Dentro del mismo y entre los años 1991 y 2000, se implementó un sistema de interceptación aérea. El documento resalta el hecho de que gracias al mismo, en 1995 se quebró el puente aéreo Perú - Colombia, cuando se logró la interdicción de un total de 101 avionetas. Sin embargo, el programa fue suspendido en abril del 2001, cuando fue derribada una avioneta que transportaba civiles norteamericanos. Este hecho condujo a una reformulación del esquema normativo y, a partir del año 2004, se estableció un nuevo sistema de interdicción (Libro Blanco de la Defensa Nacional, 2005: 107-108).

*(b) Discursos presidenciales.*

Por un lado, durante el período 2004-2014 no se registraron alusiones a la militarización de las fronteras de Perú en los discursos presidenciales ante el Congreso. No se las ponderó como zonas peligrosas ni espacio operativo del narcotráfico y el crimen organizado. Por el contrario, más bien las pocas alusiones realizadas relativizan su importancia como lugar de combate al narcotráfico y el crimen organizado. Así, en el mensaje a la Nación ante el Congreso de la República de Alan García del año 2008 afirmó: "Hablemos francamente: en el mundo global y sin fronteras de hoy no hay diferencia entre el frente interno y el frente externo; eso sería engañarse. Hay un solo frente" (García, 2008).

Por otro lado, tanto desde el ejecutivo, como desde el legislativo, sí se asoció insistentemente el problema del narcotráfico con el terrorismo. Ollanta Humala, en su discurso ante el Congreso del año 2012, expresaba: "Otros dos problemas de prioritaria atención son, sin duda, el narcotráfico y el terrorismo. El Estado debe ser capaz de defender a sus ciudadanos frente a estas amenazas internas..." (Humala, 2012). En este discurso se puede observar las dos tendencias arriba mencionadas: la

asociación del narcotráfico al problema de Sendero Luminoso caracterizado como terrorismo y la definición del mismo como un problema interno.

Asimismo, en su discurso de 2013 se expresó una relación causal entre estas actividades ilícitas: "El narcotráfico y la minería ilegal producen el 60% de la inseguridad en el país, en la medida en que, a su sombra, surgen delitos conexos como el terrorismo, tráfico de insumos, lavado de dinero, sicariato, entre otros"(Humala, 2013).

Estas afirmaciones están en línea con lo que se explicó más arriba referido a las alianzas que fueron tejiendo los grupos insurgentes con los narcotraficantes y el crimen organizado en diversas regiones de Perú. En este sentido, en el discurso ante el Congreso del año 2014, Ollanta Humala expresó directamente que el narcotráfico representaba una amenaza al Estado peruano y que ello requería integrar el trabajo de la Policía Nacional con el de las Fuerzas Armadas.

Por último, aunque no se encontró más que una mención al respecto, en el Mensaje a la Nación ante el Congreso de la República de Ollanta Humala del año 2011, se manifestó que la política antidroga sería soberana y reclamaría que se haga realidad la responsabilidad compartida con los países consumidores.

Por otro lado, a partir de 2012 el eje de los discursos y programas antidrogas comienza a desplazar su eje de la zona del VRAE (el Plan VRAE supone la intervención del Estado en la región de los valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaroel y en el marco de la Estrategia Nacional contra las Drogas 2012-2016) hacia la zona del denominado Trapecio Amazónico (triple frontera Perú, Brasil y Colombia). Así, en enero de 2012, el presidente Ollanta Humala visitó la región fronteriza de Caballococha, y durante su discurso en la plaza principal recordó a la población que el narcotráfico es un delito cuyas consecuencias -como la violencia, el crimen y la prostitución- obstaculizan el desarrollo (Gutiérrez, 2012). La presencia del presidente de la República y su discurso no fueron casuales, ya que de acuerdo a informes del programa regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, las áreas con presencia de posibles cultivos de hoja de coca en Loreto ascendían a 38.966,528 hectáreas, lo cual constituía en aquel momento casi el doble de las detectadas en la región del VRAE (Gutiérrez, 2012).

Asimismo, durante aquel mes de enero de 2012, el presidente de la Comisión Nacional de Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida), Ricardo Soberón anunciaba que el Estado peruano fortalecería su presencia en esta región como parte de la nueva estrategia antidrogas 2012-2016 para hacer frente al narcotráfico que se había asentado en esa zona luego de los operativos en el VRAE (Fortalecerán presencia del Estado en la frontera con Colombia y Brasil, 2012).

## *ii) Medios de prensa.*

La difusión mediática que legitima la militarización del fenómeno del narcotráfico en Perú, al igual que en Brasil, opera sobre una serie de simplificaciones: En primer lugar, se asimila la hoja de coca con la cocaína; en segundo lugar, el énfasis de estas campañas se pone en el lado de la oferta y no en el lado de la demanda de drogas; en tercer lugar, se excluyen otras drogas como el alcohol y el tabaco; en cuarto lugar, una novedad desde el principio de los años 2000 ha sido que las drogas se asocian con terrorismo (uso de la expresión narcoterrorismo); y en quinto lugar, se plantea directa e indirectamente al campesino como equivalente al traficante (Soberón, 2007: 286).

Así, durante la realización de la Operación Trapecio Amazónico III en el año 2013, la prensa informaba que:

Los traficantes de droga que operan activamente en el llamado Trapecio Amazónico, en la provincia de Mariscal Castilla, región Loreto, utilizan sin escrúpulos a niños nativos para procesar en la enmarañada selva los cargamentos de cocaína que envían periódicamente, por vía aérea y fluvial, a Brasil y Colombia. (Guerrero Lauri y Velásquez Solar, 2013)

Lo que dichos artículos periodísticos no explicitan es que el rentable negocio de los narcóticos conforma redes con eslabonamientos productivos que integran a varias comunidades en las regiones fronterizas debido a la ausencia del Estado en materia de servicios, infraestructura y oportunidades. Este tipo de reportes sólo visibiliza acciones de interdicción esporádicas (el mencionado Operativo se realiza tan sólo una vez al año) y refuerza la demonización de las sustancias consideradas ilegales.

Como afirma Soberón (2014), pocos informes periodísticos explican en sus escritos que estas actividades son también formas de incorporación de los sectores con un alto grado de necesidades básicas insatisfechas a la economía de libre mercado. Precisamente, es esa racionalidad económica la que en una relación costo-beneficio les indica a los pobladores locales que la amenaza de la sanción penal es menor al beneficio obtenido. Así, estas redes complejas de producción, procesamiento, transporte y comercialización funcionan como elementos de inclusión social para muchas familias de campesinos.

En los pocos artículos periodísticos en los que sí se entrevista a los pobladores locales se refleja este otro aspecto del fenómeno:

“¡La hoja de coca es una bendición de Dios!”, dicen en coro los pobladores de esta población cercana a la frontera con Colombia. El teniente gobernador de la localidad de Bellavista, Alirio Rufino Parente, explicó el porqué de que el cultivo de hoja de coca era una bendición divina: "Desde que se cultiva la hoja de coca en las chacras, las necesidades de la población han sido resueltas en buena parte. Ahora tenemos plata para levantar nuestras casas, vestirnos

y alimentarnos. También podemos mandar al colegio a nuestros hijos y comprarles cuadernos, lapiceros y zapatos (...)La hoja de coca es una bendición porque el Estado peruano se ha olvidado de nosotros. Acá no tenemos apoyo de nadie. Prácticamente estamos abandonados. Solo contamos con una escuela y una posta médica que no tiene medicinas. Muchos de nuestros hijos han muerto por el dengue, la malaria y otras enfermedades porque no tenemos un hospital cerca”, explicó el teniente gobernador Alirio Rufino. (Aguirre, 2012a)

Por este motivo, los datos se suelen presentar en contextos de enfrentamientos armados entre fuerzas de seguridad y narcotraficantes, omitiéndose análisis de coyuntura socio-económica. Así, la información de que Perú es el primer productor mundial de cocaína tras desplazar a Colombia en 2012, no explica causalidades, sino refuerza y legitima lecturas superficiales (Narcotráfico: Perú declaró la emergencia en la frontera, 2014). Estas lecturas superficiales y que buscan causalidades lineales opacan la complejidad del fenómeno. En especial el hecho de que las economías de frontera se encuentran en la gran mayoría de los casos con serias dificultades para participar e integrarse a los circuitos productivos del resto de su país y de los países vecinos. La carencia de infraestructura comunicacional, la falta de servicios públicos y de oportunidades laborales de sus pobladores constituyen los factores de riesgo social que pueden contribuir con el fenómeno del crimen organizado y el narcotráfico, pero no son sus causas, como sostiene Thoumi (2012). De este modo, soslayando los aspectos económicos y sociales, y colocando el énfasis discursivo en los elementos de violencia física de estos fenómenos, se habilitan argumentaciones en las cuales priman las reacciones represivas desde el Estado. Asimismo, a partir de estas narrativas dramáticas, el lector es impulsado por imágenes trágicas a esperar desde el Ejecutivo acciones enérgicas y en el corto plazo. En este sentido, muchos textos refuerzan la idea de que estas regiones son tierra de nadie:

Efectivamente, el drama que se vive en esta zona es terrible. La presencia de las mafias del narcotráfico ha originado una sangrienta guerra interna por el dominio de las áreas para la producción y el transporte de la droga. El número de cadáveres de miembros de las bandas rivales sigue multiplicándose. (Dirandro a la caza de laboratorios de la droga en triple frontera, 2011)

La idea transmitida por los informes periodísticos presenta a la frontera como espacio en los márgenes de la ley y abandonada por el Estado: Así, en una de las entrevistas reproducidas por el diario El Comercio, un comandante de la policía peruana en la Triple Frontera afirmaba que: “El narcotraficante desayuna en el Perú, almuerza en Colombia y cena en Brasil”. El artículo luego explicaba que esta triple frontera constituye uno de los ejes donde se concentran todas las fases del tráfico de drogas en la región (La ilegalidad al límite: narcotráfico en la Triple Frontera, 2015). En otro artículo del Diario La República titulado "Mafias colombianas financian el cultivo masivo de hoja de coca en el Trapecio Amazónico", se afirmaba en el subtítulo inmediato que la región fronteriza era "tierra de nadie"(Aguirre, 2012a).

La idea de *guerra* para referirse a los conflictos acontecidos en estas regiones fronterizas también habilita lecturas que legitiman la militarización de las mismas. Así, en 2009, el diario La República titulaba "Se desata guerra de mafias en la triple frontera del Perú, Colombia y Brasil". La descripción de los acontecimientos realizaba analogías y apelaba a imágenes preestablecidas y que impactan en el público lector:

Cruenta disputa por control de la ruta de la droga hacia Brasil y el trapecio amazónico. 25 de enero último: una banda armada atacó a una comunidad rival, quemó viviendas y repelió a la policía, al estilo de México. (Cruz, 2009)

En artículos de los años 2011 y 2012, se titulaban dos artículos con la siguiente descripción:

Mafiosos. Cada cierto tiempo aparecen cadáveres flotando en el río Amazonas o sus afluentes. Atados de pies y manos y con un balazo en el corazón y otro en la cabeza: son las víctimas de una guerra declarada entre las organizaciones de Jesús Ardela Michue, Alonso Mavesol y Carlos Alberto Ramos por el control del Trapecio Amazónico. (Aguirre, 2011d)

Violencia extrema. Desde que la organización de Jair Ardela se instaló en el Trapecio Amazónico, reinan los secuestros, asesinatos y desapariciones en los poblados y localidades. (Aguirre, 2012a)

En este último artículo, se entrevistó al Coronel de la Policía Colombiana en Leticia, Gilberto Pinilla, quien se refería al fenómeno con tono alarmante:

Cuando capturaron a Jair Ardela, en esta zona regresó la tranquilidad. En el tiempo que controlaba el narcotráfico en la triple frontera, los secuestros, los homicidios y las extorsiones eran pan de cada día. Solamente se respiraba temor. A la semana aparecían uno o dos cadáveres flotando en el río. Todos sabían que había sido la gente de Jair. Pero nadie decía nada. (Aguirre, 2012a)

Por otro lado, en los artículos periodísticos se describía que el enfrentamiento entre diversos grupos del crimen organizado en la región incluiría vínculos de algunos de ellos con los *narcoterroristas de las FARC*, quienes le comprarían la droga a estos grupos y luego la revenderían en el mercado internacional (Aguirre, 2011d).

Como afirmábamos más arriba, la información presentada por la prensa sigue un patrón respecto de estos fenómenos criminales en las zonas fronterizas. En especial, la sensación de abandono por parte del estado que transmiten las imágenes está asociada a la denuncia de falta de recursos de las fuerzas de seguridad:

La base antidroga de Cabalococha, ubicada a media hora de Cuchillococha, cuenta con 25 hombres, todos jóvenes con edades entre los 19 y 25 años. El local policial está en decadencia. Sus techos presentan agujeros y las puertas están por caerse. El abandono es notorio. Una lancha a media caña es la única que tienen disponible para desplegar operativos. (Aguirre, 2012a).

En otro artículo periodístico del mes de diciembre de 2011, cuyo titular era "Sólo 12 policías combaten a narcotraficantes del Trapecio Amazónico", se explicaba que el destacamento policial peruano en la zona sólo contaba con 15 hombres y una lancha. Consultado el Jefe de la División Antidrogas de Iquitos, Coronel Jorge Angulo Tejada, manifestó que:

Si queremos tener resultados efectivos es necesario instalar una Base Antidrogas en Santa Rosa, con helipuerto, con una dotación de 20 lanchas, con 200 hombres y logística para operar las 24 horas. De lo contrario, muy pronto el Trapecio Amazónico será el nuevo VRAE. (Aguirre, 2011d)

Por último, al igual que en el caso de Brasil, encontramos que las autoridades militares realizan declaraciones públicas a la prensa sobre estas problemáticas. Así, el jefe del Ejército, Ronald Hurtado, declaró ante corresponsales extranjeros que la lucha antinarcóticos en Caballococha era uno de los objetivos centrales de su institución (Narcotráfico: Perú declaró la emergencia en la frontera, 2014).

### *iii) El Congreso.*

En general, la frontera aparecía en los debates parlamentarios en la medida en que ocurrían incidentes que involucraban fuerzas de seguridad y grupos armados. Así, cuando en 2008 un grupo de suboficiales de la Policía Nacional fueron abatidos en unas zonas apartadas de Tingo María-Huánuco, diversas voces calificaron a los perpetradores como narcoterroristas y reforzaron la idea de que los territorios fronterizos están abandonados:

Pregunto: ¿Qué pasa con el tráfico de armas? ¿Por dónde entran las armas? ¿Por qué no están aseguradas nuestras fronteras? Nuestras fronteras se ven abandonadas. (Congreso del Perú, 2008)

Sin embargo, la actividad parlamentaria respecto del combate al narcotráfico ha sido escasa. En este sentido, el 23 de agosto de 2013 estaba prevista una sesión abierta en el Congreso cuyo título era *La problemática de la seguridad en el VRAEM. Lucha antidrogas y relaciones en materia de defensa con los Estados Unidos*, con el objetivo de debatir la problemática del narcotráfico en el país. No obstante, la misma fue suspendida a último momento y no se pudo escuchar las voces de dirigentes sociales provenientes de las regiones del VRAEM y otras zonas de la frontera amazónica que concurrían a exponer sus problemáticas al respecto (Wiener, 2013).

Los debates registrados en el Congreso se deben también, en muchos casos, a la cuestión del ingreso de tropas norteamericanas a territorio peruano para la puesta en marcha de programas de cooperación en materia de lucha contra el narcotráfico. Así, en el año 2008 se autorizó el ingreso de más de mil soldados estadounidenses en seis bases peruanas cercanas a la frontera con Colombia. Asimismo, a

principios de 2009 se promulgó casi sin debate una ley mediante la cual se permite a la IV Flota de la Marina de los Estados Unidos utilizar tres puertos peruanos (Noriega, 2009). En los debates registrados en el Congreso se observa la asociación constante de narcotráfico con terrorismo, cuando no directamente la categoría de narcoterrorismo (Congreso del Perú, 2004a).

La militarización del combate contra el narcotráfico y Sendero Luminoso se encuentran en plena sintonía con los objetivos declarados por la IV Flota de la Marina de los Estados Unidos de luchar contra el narcotráfico. Por otro lado, la presencia de dichas bases y tropas norteamericanas cercanas a la frontera con Colombia podrían indicar el involucramiento de Perú dentro de una estrategia más amplia para la región y que incluye el Plan Colombia (Noriega, 2009). Este es un dato importante para nuestro análisis, ya que el caso de Perú muestra la participación directa de una potencia regional y global en sus asuntos de seguridad interna (la denominaremos condición magnificadora C3). Una potencia con la habilitación para desplegar tropas en regiones fronterizas y que despierta la alarma de países vecinos como Ecuador, Venezuela y especialmente Brasil. En este sentido, los países fronterizos con Perú tienen presente que justamente en el marco del Plan Colombia, en el año 2008 las FF.AA. colombianas incursionaron en Ecuador para atacar a un líder de las FARC y que casi culmina en un enfrentamiento bélico entre Colombia, Ecuador y Venezuela.

#### *iv) Sociedad Civil.*

La Asociación Servicios Educativos Rurales (SER) tiene publicaciones en las cuales se hace de eco de los reclamos de las comunidades afectadas por los planes de militarización y erradicación de cultivos de la hoja de coca. Así, en 2014 recogía un artículo titulado *VRAEM: El fantasma de la erradicación*, en el cual se exponía el punto de vista de los agricultores de la región (Rose, 2014). Su argumento era que la erradicación arruinaría la economía de los campesinos locales, toda vez que el 90% de la población tiene cultivos de hoja de coca como único ingreso. Ello se debe también al fracaso de los cultivos alternativos. Por otro lado, se recordaba que los productores de dicha región fueron antaño aliados del gobierno a través de los Comités de Autodefensa en la lucha contra Sendero Luminoso. Así, la publicación advertía que la erradicación, sin programas de incentivos y cultivos alternativos rentables, podía empujar a estos pobladores a situaciones de violencia ante la amenaza contra su única fuente de sustento económico (Rose, 2014: 8-9).

En segundo lugar, en una publicación de la Revista Retablo del año 2009, su tapa manifestaba la cuestión del narcotráfico con el título de *VRAE: ¿Desarrollo o militarización?* En la editorial de dicha publicación se denunciaba que previo a la promulgación del Decreto que lanzaba el Programa para el

VRAE y cuando el Plan se encontraba en el Congreso, la Asociación de Municipalidades del Valle del Río Apurímac y Ene –AMUVRAE salió a desmentir que dicho Plan fuera el resultado de un trabajo consensuado con las organizaciones de la sociedad civil. Los integrantes de la AMUVRAE y otras organizaciones sociales del VRAE, durante el mes de noviembre de 2008 buscaron reunirse en tres oportunidades con el Presidente del Consejo de Ministros y comunicarle sus problemáticas más urgentes. Sin embargo, no fueron recibidos (VRAE - Entre la pobreza y la inseguridad, 2008). Estas organizaciones advirtieron en reiteradas ocasiones que la falta de consultas podía desembocar sólo en más pobreza y mayor margen para el accionar de Sendero Luminoso y el narcotráfico, en una espiral que impulsaría una mayor militarización de la zona (Lamilla Aguilar, 2009).

La denuncia de estas organizaciones sociales es que todos estos planes son pensados desde Lima y sin tomar en cuenta a los pobladores locales. Por el contrario, se los estigmatiza asociándolos con el narcotráfico (Lamilla Aguilar, 2009). Asimismo, en la práctica, estos programas fallan porque al excluir a las organizaciones de la sociedad civil no se escuchan sus problemáticas y, por el contrario, priman las acciones militares sin recursos suficientes para programas de educación, salud y agricultura.

Desde hace ocho años, periodo en el que se cuentan 14 conflictos entre marchas y paros, el ciclo de la relación entre los cocaleros y el gobierno peruano sigue siendo la misma: bloqueos, marchas, actos de enfrentamiento, diálogos y actas incumplidas por el gobierno. Esa es la política estatal frente al problema de la coca, y ello solo alimenta la convulsión social y da argumentos a aquellos que optan por salidas violentas. (Soberón, 2007: 282)

En Agosto de 2013, el Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos (CIDDDH) en colaboración con los despachos de la congresista Verónica Mendoza y del parlamentario andino Alberto Adrianzén, se había convocado a un evento abierto denominado *La Problemática de la Seguridad en el VRAEM, Lucha Antidrogas y Relaciones en Materia de Defensa con Estados Unidos* para el viernes 23 de Agosto en el Congreso de la República. Fueron invitados reconocidos expertos nacionales, actores sociales (incluidos ocho dirigentes del VRAEM), prensa nacional e internacional, y público en general. Sin embargo, dos días antes de dicho evento fue cancelado por parte de las autoridades gubernamentales (Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos, 2013b).

De este modo, se observa que la denuncia y el reclamo reiterado de estas organizaciones sociales es que los planes de lucha contra el crimen organizado, el narcotráfico y Sendero Luminoso no son parte de una política pública que incorpore las voces de las poblaciones afectadas. Los intentos por presionar a través de los canales institucionales correspondientes a las autoridades nacionales para que se escuchen sus necesidades han sido desestimados en reiteradas oportunidades por el gobierno federal y por los propios representantes en el Congreso.

Por otro lado, las operaciones militares en la lucha contra el narcotráfico acumulan numerosas denuncias por violaciones a los derechos humanos. Así, organizaciones de derechos humanos de Ayacucho, de la Defensoría del Pueblo y de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos presentaron en 2008 denuncias por ejecuciones sumarias y desaparición de personas en la región del VRAE (Operación Excelencia: La batalla de Vizcatán, 2008). Las denuncias incluían la falta de control de los representantes políticos sobre las Fuerzas Armadas.

Por último, desde el Centro de investigación Drogas y Derechos Humanos, en ocasión de la renuncia de Carmen Masías a la Presidencia de Devida (Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas) en mayo del 2014, realizó un balance de los programas contra el narcotráfico y crimen organizado. En el mismo denunciaba que Perú carecía de autonomía en sus políticas antinarcótico, repitiendo obsoletas políticas de erradicación y guerra contra el narcotráfico. Se aplicaban políticas represivas sobre pequeños productores y los últimos eslabones sociales, mientras se omitía la gran criminalidad y el lavado de dinero. En este sentido, se reiteraba que: "ninguna erradicación forzosa funciona sin alternativas concretas a nivel agrario, comercial y financiero". El documento culminaba con un pedido expreso al Presidente para que:

impulse todas las acciones correctivas necesarias –en el cortísimo y mediano plazo- para impedir la continuidad de las mafias que se mueven alrededor del Control de Drogas y el Desarrollo Alternativo y nuestra actual dependencia a otros Estados, sus políticas exteriores y a organismos internacionales. (Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos, 2014)

Los discursos de estas organizaciones reflejan la existencia de una sociedad civil movilizadora y que impulsa medidas para que sus intereses sean tenidos en cuenta por parte del gobierno federal en sus proyectos de lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico. Sin embargo, desde los órganos nacionales ha sido escaso el lugar que se les ha brindado para que expongan sus necesidades y preocupaciones. Asimismo, esta carencia de espacios institucionales en los cuales poder expresar sus opiniones se combina con la percepción de estos grupos de que las agencias federales responden a intereses foráneos y que no existe una voluntad real de combatir la ilegalidad de estas organizaciones criminales transnacionales, ya que si ese fuera el caso, deberían tomarse medidas no solo contra la oferta de estas mercancías, sino también respecto de la demanda.

## **B) y C) Medidas adoptadas, recurso a medios coercitivos y proporcionalidad.**

En términos generales y en lo relativo a la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, junto con la Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2007-2011, desde el Ministerio de Agricultura se presentó un Plan de Desarrollo Agrario para las Zonas Cocaleras 2007-2011. Sin embargo, los analistas criticaron el hecho de que siempre se trate de políticas de un gobierno puntual y no de políticas de Estado (Cabieses Cubas, 2007: 121). Para que esto último ocurra verdaderamente, sería necesario que las medidas propuestas sean, en primer lugar, discutidas y aprobadas por el Congreso, en segundo lugar debatido con la sociedad civil que se ocupa del tema y, en tercer lugar, con las víctimas directas del crimen organizado (agricultores y consumidores).

Desde principios de 2008 y dentro de la mencionada Estrategia, tuvo lugar la Operación Nuevos Horizontes. La misma supuso la militarización de localidades enteras, ya que las FF.AA. del Perú junto con tropas norteamericanas -con el argumento de combatir el narcotráfico- entraban en los poblados para atender asuntos sociales (Cabieses Cubas, 2009: 385). Cabieses Cubas (2009) considera que el Plan de Desarrollo Agrario para las Zonas Cocaleras 2007-2011 no difiere de los programas y estrategias que desde hace más de 25 años son impulsadas por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) y la Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (pp.122-123).

En el año 2012 el presidente Ollanta Humala impulsó la Estrategia Nacional contra las Drogas 2012-2016. Dicha estrategia contenía cuatro grandes objetivos: (a) desarrollo integral de las regiones productoras de la hoja de coca, (b) la dimensión represiva, que contemplaba la interdicción y sanción, (c) la dimensión preventiva y de rehabilitación y (d) el compromiso global con un enfoque transnacional del fenómeno.

En el marco de esta Estrategia Nacional, se promulgó el Decreto Supremo N° 077-2013 que aprobaba la intervención del Estado para combatir el crimen organizado en la región de los valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaroel (VRAEM). El Plan VRAEM sería dirigido por el Ministerio de Defensa y suponía tres tipos diferentes de intervención en la región: militarización contra el terrorismo, represión policial contra el narcotráfico y desarrollo social contra la pobreza y la desigualdad (los cuatro ejes del VRAEM).

En los documentos anexos al Decreto Supremo N° 077-2013 se manifestaba que en la región del VRAEM existían mafias del narcotráfico nacional y extranjeros, particularmente conexiones con carteles de la droga colombianos y mexicanos. Asimismo, el documento resaltaba que el fenómeno es

mucho más complejo debido a que existían en dicha región una relación de cooperación y dependencia entre los productores, organizaciones narcotraficantes y también organizaciones terroristas.

Sin embargo, debido a que el Plan VRAEM no produjo los resultados mínimos esperados, el gobierno debió rever la estrategia. Como sostiene Cabieses Cubas (2009): "el problema de la coca y el VRAE es agrario, no policial y menos aún militar" (p. 377).

Aunque el Plan VRAEM no estaba situado en la región fronteriza del Perú, es relevante para nuestro trabajo ya que fue el antecedente inmediato de las operaciones que luego se trasladaron hacia las fronteras. En efecto, el enfoque represivo del Plan VRAEM produjo los efectos globo y membrana mencionados anteriormente. De este modo, el Estado tuvo que ir desplazando sus operaciones hacia las fronteras como veremos a continuación.

### ***Operaciones Trapecio Amazónico.***

En la región conocida como el Trapecio Amazónico (triple frontera entre Perú, Colombia y Brasil) los datos obtenidos de fuentes periodísticas daban cuenta de una preocupación creciente por parte del gobierno central para incrementar el control sobre la misma. Así, los números de los años 2004 (150 operativos), 2009 (112 operativos), 2010 (173 operativos) y 2011 (154 operativos) mostraban una tendencia incremental en la acción estatal en esta región fronteriza. En el 2012, se realizaron 181 operativos de interdicción, de los cuales 94 fueron por tráfico, 53 por micro comercialización y 34 por consumo (García, 2013: 8).

A partir del año 2011 comenzaron a realizarse operaciones conjuntas con las fuerzas de seguridad brasileñas en la mencionada triple frontera. Los objetivos de la primera de estas operaciones en el año 2011 comprendieron (García, 2013: 10): en primer lugar, la destrucción de laboratorios de producción de cocaína. En segundo lugar, se procuraba dismantelar a las organizaciones de narcotraficantes peruanos, brasileños y colombianos que habían virtualmente tomado el control de varias localidades. Por último, también se buscaba la erradicación de hectáreas ilegales de cultivo de coca. De acuerdo a los informes periodísticos, se destruyeron 15 grandes laboratorios de cocaína, se incautaron 12 kilos de clorhidrato de cocaína y se erradicaron 33 hectáreas de cultivos (Rodrich, 2011). Estas operaciones luego se repitieron en los años 2012 y 2013.

En el año 2014 y mediante Decreto firmado por el presidente Ollanta Humala, se declaró la frontera del Trapecio Amazónico (los distritos de Ramón Castilla y Yavari) como Zona de Emergencia. De este modo, se suspendieron los derechos constitucionales de los residentes; habilitándose así que los

agentes antinarcóticos puedan prohibir reuniones, detener a cualquier persona, realizar requisas en domicilios particulares sin orden judicial y hasta expulsar extranjeros (Narcotráfico: Perú declaró la emergencia en la frontera, 2014).

Finalmente, resulta ilustrativo observar que si se analiza el informe sobre monitoreo de coca de la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD) de junio de 2007, se puede discriminar las rutas de salida del clorhidrato de cocaína del Perú desde el año 2006. Allí se observa que las fronteras terrestres representan rutas menores respecto de la salida marítima de esta sustancia: Ecuador (17,8%), Chile (13,2%), Brasil (11,3%), Colombia (1,1%) y Bolivia (1,1%). Frente al 42,9% de la salida marítima a través del puerto del Callao (Cabieses Cubas, 2009: 400). Este hecho resulta fundamental para entender que la securitización no necesariamente opera sobre datos objetivos, sino que más bien pretende legitimar la adopción de medidas extraordinarias. Cuando se consulta los mismos informes para el año 2014, se encuentra que en los últimos años incluso se intensificaron las salidas marítimas a través del Callao y Paita.

### **3. Análisis de las Variables Incidentes en el Nivel de Institucionalización**

#### **A) Participación de las Fuerzas Armadas en la custodia de los espacios fronterizos y temas de seguridad.**

Los sucesivos gobiernos del Perú han introducido reformas legales, producción normativa y la creación de agencias que le han ido confirmando cada vez mayor injerencia al Ministerio de Defensa en temas de narcotráfico y crimen organizado en general. Emergieron burocracias permanentes para administrar estas temáticas. Si bien es cierto que, a diferencia de Brasil, estas entidades no se diseñaron para lidiar exclusivamente con cuestiones fronterizas, también es cierto que a medida que los operativos y programas de combate a las *nuevas amenazas* se desplazaban hacia las fronteras (el denominado Trapecio Amazónico) ellas también comenzaron a ocuparse de estas regiones.

La Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida) es el ente conformado a los fines de tener competencia primaria en los temas de la lucha antidrogas. Cuenta con la participación de representantes de nueve ministerios, entre los cuales están: Defensa, Interior, Agricultura, Salud, Educación e Industrias. Sin embargo, en la práctica las propuestas y decisiones administrativas se toman con predominio de la visión e intereses del Ministerio Defensa. Dicha cartera impulsó los principales programas en materia de lucha contra el narcotráfico (Soberón, 2007: 284).

La incorporación normativa y la creciente injerencia del Ministerio de Defensa en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado en regiones fronterizas también ocurren porque la definición de seguridad descrita en el Libro Blanco de la Defensa se superpone con la definición de defensa. Esta última puede desarrollarse tanto en los ámbitos externos como internos. Asimismo, las FF.AA. están habilitadas legalmente a participar del mantenimiento del Orden Interno. El Decreto Legislativo 1095 del 2010 en su artículo seis autoriza a las FF.AA. a conducir operaciones militares en aquellos territorios declarados en Estado de Emergencia. Asimismo, una vez declarado el Estado de Emergencia se conforma un Comando Operacional bajo la tutela del Comando Conjunto de las FF.AA. y del cual incluso la Policía Nacional participa subordinadamente.

Como se describió en el apartado anterior, el Ejecutivo ha promulgado el Decreto Supremo 77/2013 que habilitó la incursión de las FF.AA. en la región del VRAEM. Luego, en el año 2014 otro Decreto del presidente Ollanta Humala declaraba la región fronteriza del Trapecio Amazónico como Zona de Emergencia. Asimismo, también encontramos leyes del Congreso que incluso habilitan el ingreso y participación de tropas extranjeras en programas conjuntos con las FF.AA. del Perú.

Con relación a éste último aspecto, y específicamente al ingreso de tropas estadounidenses a territorio peruano para colaborar en operaciones contra el narcotráfico, se destaca el hecho de que se han habilitado varias bases terrestres en el Amazonas y con acceso directo a regiones fronterizas con Brasil y Colombia, así como tres puertos marítimos para ser utilizados por elementos de la IV Flota del Comando Sur de los Estados Unidos.

Finalmente, también encontramos que el Decreto Legislativo 741 del año 1991 reconoce y autoriza la existencia de los Comités de Autodefensa en Zonas declaradas Estado de Excepción para "evitar la infiltración de elementos terroristas y narcotraficantes, defenderse de los ataques de éstos y apoyar a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú en las tareas de pacificación y desarrollo nacional" (Presidencia de la República del Perú, 1991).

De este modo, encontramos que existe un alto índice de incorporación normativa y burocrática sobre la militarización del combate al narcotráfico. Sin embargo, a diferencia de Brasil, dicha producción normativa no está focalizada en las fronteras y muchas de las agencias y entidades intervinientes no fueron diseñadas para lidiar exclusivamente con problemas fronterizos. En su lugar, los programas se han ido desplazando hacia las fronteras y estas agencias se han ido adaptando a dicho movimiento.

## **B) Discurso securitizador y vocabulario administrativo.**

El caso de Perú, a diferencia de Brasil, muestra que los discursos en modo emergencia están muy presentes en los documentos públicos, los discursos gubernamentales y la prensa. El grado de securitización ha permanecido alto ya que el narcotráfico y el crimen organizado es asociado constantemente con el terrorismo, son utilizados como explicaciones causales de la inseguridad general que vive el país y de los problemas de desarrollo económico.

De este modo, la Estrategia Nacional contra el Consumo, Producción y Tráfico Ilícito de Drogas 2007-2011 advierte que lo que se juega en dicha estrategia son los valores sobre los cuales está asentada la sociedad peruana, la gobernabilidad del país y que, por este motivo, resulta un asunto de interés nacional. Según estos discursos y documentos, la penetración del narcotráfico en las diversas esferas e instituciones de la República y el tejido social es un proceso que, cruzado cierto umbral, puede tornarse irreversible.

En especial los artículos periodísticos reproducen muchos patrones observados en los discursos y documentos oficiales: el narcotráfico se asocia con el terrorismo y la hoja de coca con las drogas ilícitas. Por otro lado, la frontera es presentada como un territorio al margen de la ley, allí se desarrolla una verdadera guerra, los Señores de la Droga y sus sicarios se mueven con impunidad atravesando las fronteras.

## **C) Difusión cultural respecto de la militarización de las fronteras y asuntos de seguridad interior.**

Se puede afirmar que el grado de difusión cultural es medio ya que con excepción de la sociedad civil organizada, no se registraron voces que cuestionen la legitimidad de la incorporación de estas temáticas como parte de la agenda del Ministerio de Defensa.

En Perú encontramos una sociedad civil organizada y con voces críticas respecto de la situación de los campesinos y la erradicación de los cultivos de coca. Dichos actores impulsan manifestaciones y protestas en las áreas rurales, aunque muchas veces los medios de comunicación no las visibilizan.

En ocasión de las votaciones legislativas para aprobar los Programas de lucha contra el narcotráfico en estas regiones, organizaciones de la sociedad civil solicitaron audiencias con parlamentarios y reclamaron su derecho a ser consultados y escuchados en el Congreso. Estos sectores reclamaban un enfoque alternativo a la guerra contra las drogas. En su lugar, proponían reforzar programas de educación, reemplazo de cultivos rentables, infraestructura y servicios de salud.

Por su parte, las organizaciones de defensa de los derechos humanos muestran su apoyo a las organizaciones campesinas y han procurado, mediante campañas de difusión, conectar a los coccaleros con congresistas, académicos y actores internacionales con el fin de visibilizar sus reclamos. Asimismo, han sido estas organizaciones las que han denunciado a las fuerzas de seguridad por la desaparición de pobladores locales y ejecuciones sumarias en el marco de las operaciones contra los narcotraficantes y Sendero Luminoso. Por último, son ellas las que reiteran la ineficacia de los enfoques basados en la oferta de las denominadas drogas ilícitas y la dependencia de la política exterior de otros estados para la formulación de estrategias y programas contra el narcotráfico.

#### **4. Conclusiones**

Perú presenta dos particularidades que lo diferencian de los casos de Argentina y Brasil. Por un lado, la presencia de Sendero Luminoso como condición antecedente (C2) que propicia la magnificación de las medidas tendientes a militarizar las cuestiones de seguridad. Por otro lado, el establecimiento de bases militares estadounidenses en regiones amazónicas con acceso directo a zonas fronterizas. También hemos considerado este hecho como una condición magnificadora (C3) que tiende a incrementar las posibilidades que cuestiones de narcotráfico pasen fácilmente a la órbita del Ministerio de Defensa.

De acuerdo a los elementos de análisis registrados, el grado de securitización es alto. Los discursos de los diversos actores sobre la situación de desprotección de la frontera amazónica poseen un importante contenido de urgencia y dramatismo. Asimismo, cuando se refieren al narcotráfico y el crimen organizado en general, la estabilidad institucional y a gobernabilidad se ponen en juego si no se adoptan medidas para combatirlas urgentemente.

En segundo lugar, las medidas adoptadas también muestran un alto grado de securitización. Si bien en el Libro Blanco de la Defensa se afirma que estos fenómenos son multidimensionales y que la mejor manera de abordarlos es a través de medidas no exclusivamente represivas sino con un fuerte componente de inclusión social, en la práctica todos los programas subordinan este segundo elemento al primero. Asimismo, aunque se postule el compromiso con la conformación de una comunidad de seguridad andina y suramericana, las medidas unilaterales y especialmente la entrada de militares de una potencia extra regional, apuntan a un grado de militarización creciente desde el año 2008. Por último, recientemente se ha declarado la región del Trapecio Amazónico como Zona de Emergencia; de este modo, las FF.AA. han asumido el control de las mismas y allí se han suspendido las garantías y derechos constitucionales.

*Cuadro N°4: resultados de la estimación de la incidencia de las variables de análisis para el caso del Perú, respecto del grado de securitización y nivel de institucionalización de la militarización de sus fronteras.*

VARIABLES INDEPENDIENTES	VARIABLES DEPENDIENTES		
<b>Grado de securitización</b>			
	<b>Alto</b>	<b>Medio</b>	<b>Bajo</b>
<b>A1: Dramatismo en los discursos</b>	x		
<b>A2: Colisión con las reglas de juego preestablecidas</b>	x		
<b>A3: Uso desproporcionado de la fuerza</b>	x		
<b>Nivel de institucionalización</b>			
	<b>Alto</b>	<b>Medio</b>	<b>Bajo</b>
<b>A4: Incorporación normativa militarización de las fronteras y participación FF.AA. En seguridad domestica</b>	x		
<b>A5: Desplazamiento discursivo del lenguaje de la securitización al lenguaje administrativo</b>			x
<b>A6: Difusión cultural de la militarización de las fronteras</b>		x	

En relación con el nivel de institucionalización, encontramos una relación compleja entre las variables analizadas. Así, en cuanto al grado de incorporación normativa de la militarización de los espacios fronterizos podemos afirmar que es alto. Existen Leyes, Decretos, la región ha sido declarada Zona de Emergencia e incluso se establecieron bases militares extranjeras.

Sin embargo, cuando nos detenemos en el desplazamiento de los discursos securitizadores hacia vocabulario administrativo, encontramos que los mismos continúan pronunciándose en la modalidad de emergencia y, en efecto, se continúa recurriendo a la agenda del pánico político para impulsar medidas extraordinarias.

Por último, cuando observamos el grado de difusión cultural de la militarización de las fronteras tampoco puede afirmarse que sea alto, ya que existe una sociedad civil organizada y movilizadora que se pronuncia críticamente contra las medidas de militarización. En su lugar reclaman la adopción de medidas tendientes a brindar mayores oportunidades económicas y de infraestructura para las poblaciones fronterizas.

## **CAPÍTULO IV: LA FRONTERA NORTE DE ARGENTINA**

### **1. Contexto**

Es necesario comenzar haciendo alusión al importante trabajo de María de los Ángeles Lasa (2014) al respecto, ya que analizó el proceso de securitización del complejo coca-cocaína en Argentina desde principios del Siglo XXI. Dicha autora destaca que entre los años 2001 al 2005 se registraron muy pocos casos de discursos securitizadores respecto del crimen organizado y el narcotráfico en general (Lasa, 2014: 250). En gran medida ello se debió a la profunda crisis económica, social y política del país en aquellos años. A partir del año 2005, la autora encuentra que empiezan a emerger discursos securitizadores provenientes desde la oposición política para criticar al oficialismo. Desde 2010 se registra incluso el uso electoral por parte de la oposición de los discursos securitizadores, denunciando al gobierno por falta de políticas destinadas a confrontar el crimen organizado y el narcotráfico. Asimismo, a partir del año 2010 pueden observarse también que -tanto desde el oficialismo como oposición- comienza a vincularse el problema del crimen organizado con el contexto regional y, en especial, con la situación de Colombia. Sin embargo, a la vez la autora advierte que el oficialismo no construyó el problema como una emergencia, no se anunciaron medidas extraordinarias ni se sugirió abordarlo por fuera de las instituciones existentes (Lasa, 2014: 251).

Por otro lado, Argentina a diferencia de Perú no tiene grupos insurgentes o paramilitares (como Sendero Luminoso) dentro de sus fronteras (condición antecedente C2). Asimismo, a diferencia de Brasil, no registra la presencia de países vecinos con un conflicto interno como el colombiano ni elementos como las FARC que pudieran operar sobre el contorno de su territorio.

### **2. Análisis de las variables incidentes en el grado de securitización**

Para medir la incidencia de la variable A1 (presencia de elementos securitizadores en los discursos públicos) en el grado de securitización de la frontera norte de Argentina se analizarán sucesivamente los discursos pronunciados por los diferentes actores sociales que este trabajo contempla: actores del Poder Ejecutivo (I), los medios de comunicación (ii), el Congreso (iii) y la sociedad civil organizada (iv).

## **A) Elementos securitizadores en los discursos publicos.**

En los siguientes apartados se buscará encontrar aquellas construcciones discursivas e intersubjetivas que configura al fenómeno del crimen organizado y el narcotráfico como amenaza para el Estado y que, dependiendo del grado de securitización de dichos relatos, demandan medidas urgentes y extraordinarias por parte del gobierno.

### *i) Discursos pronunciados desde el Estado.*

Para el caso de Argentina, los discursos pronunciados desde el Estado suponen una historia relacional previa marcada por las consecuencias sociales e institucionales de la última dictadura militar (1976-1983) y el rechazo de la intervención de las FF.AA. en asuntos de seguridad pública. Nuevamente será importante tener presente quiénes pronuncian estos discursos y en qué contextos lo hacen, especialmente, procuraremos hacer notar la afinidad discursiva del Jefe de Estado y sus Ministros para abordar estos fenómenos en el período analizado. Para este caso, también intentaremos destacar las diferencias respecto de Brasil y Perú. En particular, respecto de la idea de que el Estado se encuentra en situación de emergencia, las asociaciones discursivas entre los fenómenos del crimen organizado y el narcotráfico con la economía, la estabilidad institucional y la gobernabilidad.

#### *(a) Documentos oficiales.*

En el Libro Blanco de la Defensa 2010, Argentina identifica dentro de las características del nuevo escenario global, dos elementos de nuestro interés. Por un lado, el protagonismo ascendente de actores de naturaleza no estatal o transnacional. Por otro lado, una comprensión multidimensional de la problemática de la seguridad. Respecto de los primeros, el diagnóstico es que los actores operan tanto al interior de los estados como a través de ellos. Fenómenos tales como las redes criminales, trata de personas, piratería y el narcotráfico son los casos más citados. El documento afirma que: "estos flagelos, que para Argentina conforman problemas propios de la seguridad interior, no han mostrado globalmente ser susceptibles de resolución por vía militar..." (Libro Blanco de la Defensa, 2010: 26).

En segundo lugar, en el análisis del escenario regional el documento realiza una distinción, complementaria con el punto anterior, cuando reafirma la diferencia entre "cuestiones de seguridad interestatal y las de seguridad transnacional. Estas últimas son afectadas por actores no estatales que operan e impactan sin respetar fronteras" (Libro Blanco de la Defensa, 2010: 29). En efecto, se observa que actualmente las principales amenazas a la seguridad e integridad de los estados se deben a

problemáticas vinculadas con delitos transnacionales que tienen gran capacidad de corroer las capacidades estatales.

En tercer lugar, se resalta la diferenciación conceptual entre defensa nacional y seguridad interior. La seguridad interior tiene por objetivo prevenir el delito o juzgarlo y aplicar la pena si ya fue cometido. Supone "aplicación de la fuerza mínima imprescindible, racionalidad, gradualidad, estricta adecuación de los medios a los fines y protección de la vida y la integridad física" (Libro Blanco de la Defensa, 2010: 90). La Defensa, por otro lado, tiene por objetivo la defensa del patrimonio nacional ante el ataque de otros Estados. En el primer caso, el objeto amenazado son bienes públicos: derechos y libertades de todos los habitantes del país, mientras que el segundo se trata de "la existencia misma de la Nación, su integridad y supervivencia" (Libro Blanco de la Defensa, 2010: 91).

Sin embargo, en cuarto lugar, el Libro Blanco advierte sobre "la compleja dinámica de los fenómenos criminales transnacionales y el posible solapamiento entre los asuntos de defensa y seguridad" (Libro Blanco de la Defensa, 2010: 92). Por ello prevé en el ordenamiento jurídico e institucional la posibilidad de complementación ordenada entre ambos sistemas (Ley de Seguridad Interior 24059/1991). No se dan mayores precisiones al respecto. No obstante, en el documento sí se afirma explícitamente que:

Fenómenos como el narcotráfico, el crimen organizado, los delitos económicos y el lavado de activos financieros o el terrorismo transnacional no corresponden en el ordenamiento jurídico e institucional argentino a las responsabilidades, competencias e instrumentos del Sistema de Defensa. La atención de estos fenómenos delictivos es responsabilidad del Sistema de Seguridad Interior. (Libro Blanco de la Defensa, 2010: 92)

Argentina, debido a su historia reciente, ha procurado en su legislación no habilitar discursos y prácticas que supongan el involucramiento de las FF.AA. en cuestiones de seguridad interior. Por este motivo, estos documentos reconocen la complejidad del fenómeno del crimen organizado y a la vez se ocupan de realizar una distinción de planos. Así, aunque el fenómeno presente un solapamiento de los planos externos e internos, el crimen organizado corresponde a una cuestión de seguridad pública y se rechaza cualquier vinculación con cuestiones de Defensa. Esta última, supone el ataque de fuerzas regulares de un tercer estado.

*(b) Discursos presidenciales.*

Lasa (2014: 252) sostiene en su trabajo que en las pocas referencias que existen de la presidenta Fernández de Kirchner a propósito del complejo coca-cocaína, se pueden observar dos características

principales: se trata de una problemática regional y no sólo local, y la mayor responsabilidad le cabe a los principales países consumidores de droga.

...normalmente hay profunda vinculación en aquellas redes delictivas que están vinculadas al narcotráfico, que están vinculadas a la trata de personas, que están vinculadas al contrabando de armas (...) También, por qué no decirlo ya que me ha tocado hablar con presidentes, con colegas de países donde la lucha en materia de narcotráfico está adquiriendo ribetes dramáticos, exige también por parte de los grandes países desarrollados, un compromiso muy fuerte, porque normalmente estas redes, estas organizaciones, tienen también vinculaciones, financiamiento y finalmente lugar de radicación de sus grandes rentabilidades y ganancias, en los países desarrollados. (Fernández, 2009)

Los discursos del Jefe de Estado ante el Congreso para el período estudiado (2004-2014) registraron discursos en los cuales se destacaba que estas nuevas problemáticas transnacionales exceden los recursos y voluntad de los estados individuales. En su lugar, se requiere de la coordinación de esfuerzos multilaterales:

El multilateralismo es el instrumento más eficaz para luchar por la paz, la seguridad, la defensa de los derechos humanos y para poder ganar la batalla contra la pobreza y la exclusión, las enfermedades, el terrorismo internacional, el narcotráfico, los delitos transnacionales y la degradación ambiental. (Kirchner, 2005)

Enfrentamos al terrorismo internacional, a la delincuencia transnacional organizada y al narcotráfico, alentando todas las acciones internacionales que contribuyan a la persecución, control y eliminación de estos flagelos y respetando el derecho internacional de los derechos humanos. (Kirchner, 2006)

Luego de dichas menciones tempranas al narcotráfico y el crimen organizado, no se registran nuevas alusiones en estos discursos. El siguiente momento se ubica en el acto de Lanzamiento del Programa de Radarización Escudo Norte en el mes de julio de 2011. A partir de dicha instancia sí encontramos discursos referidos a estas problemáticas y a las fronteras. En aquella oportunidad, la Presidenta puntualizó que el objetivo último es detectar los usuales vuelos clandestinos que ingresan al país: “Confiamos en que puedan defender y cuidar la frontera para impedir que la Argentina sea un país víctima del narcotráfico, como pasa en otros países” (Un escudo contra los narcotraficantes, 2011).

El problema es caracterizado como un asunto de seguridad pública y el Ministerio de Defensa actúa de manera complementaria a los organismos de seguridad. Por otro lado, el discurso reconoce que, en realidad, el narcotráfico y el crimen organizado exceden el ámbito de la seguridad. La Presidenta resaltó que la lucha tiene dos frentes: uno de ellos está vinculado con la seguridad, pero el otro con lo político, social y económico:

Me tocó escuchar a mí a su Presidente, Álvaro Colom, nunca lo conté. Pero me acuerdo en la Cumbre de la Américas, hecha en Trinidad y Tobago, en la Asamblea Plenaria, él contó cómo el narcotráfico, en la frontera con México, construía escuelas, iglesias y carreteras; donde el

Estado no llegaba, llegaban y, entonces, se apoderaban del territorio (...) Por eso, cuando nosotros, no solamente ponemos radares, cuando construimos escuelas, cuando construimos caminos, cuando entregamos netbooks, cuando todo argentino, aún el que no tiene trabajo tiene, por ejemplo, una Asignación Universal para no depender de nadie, para poder llevar alimento a sus hijos, cuando nuestros viejos tienen la jubilación que les corresponde con 2 aumentos por año, cuando más de 5 millones de argentinos tienen trabajo, también estamos luchando contra la delincuencia. Es la otra forma, también, de que no dependan económicamente de quienes les dan algo, que es lo que está pasando también en aquellos países presas del narcotráfico y de la lucha entre cárteles. Finalmente, los ciudadanos terminan recibiendo de esos delincuentes lo que el Estado y la sociedad no les dan. Esa es también una de las claves del problema, no se engañen. (Un escudo contra los narcotraficantes, 2011).

En la conferencia conjunta de la Presidenta de Argentina y Chile, en mayo de 2014, se denunció el uso mediático que suele hacerse desde la oposición política y se destacó nuevamente que no es un problema nacional, ni siquiera regional, sino global:

...utilizar un tema para colocarlo en la agenda mediática de un gobierno y pretender que el gobierno no hace nada sobre tal o cual cosa cuando en realidad las armas o los instrumentos que tiene son limitados. ¿Qué hago, invado el país que produce? ¿Invado el país que consume? Tampoco. Es un problema global, mundial y hay que discutirlo desde otra perspectiva, porque los métodos que han utilizado para combatirlo no han dado resultado. (Fernández, 2014)

Por último, la siguiente cita se pronunció en ocasión de la Primera Sesión Presidencial de la Cumbre de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) en Caracas, en el año 2011:

Luego quiero referirme también a algo que abordó el Presidente Santos y que es el tema del narcotráfico, que creo que es un tema muy álgido, muy fuerte (...) cuando Felipe [Calderón] habló, hoy del problema del narcotráfico abordó concretamente la responsabilidad de los países desarrollados y fundamentalmente de los países consumidores, y no solamente consumidores sino también los que lavan el dinero producto de esos negocios que se realizan. (Fernández, 2011)

Estos discursos buscan visibilizar que así como existe una cadena desde el lado de la oferta, existe asimismo una cadena del lado de la demanda. En el primer caso, tenemos a los cultivadores (campesinos), productores, transportadores, comercializadores, entre otros. En el segundo caso, también encontramos a los comercializadores, transportadores, los consumidores y, especialmente, los encargados de lavar ése dinero. Se denuncia que el foco mediático se coloca del lado de la oferta, siempre sobre los países productores, pero no se repara en la demanda de los países consumidores.

Por este motivo, los discursos indicaban que los países señalados como productores deberían hacer esfuerzos comunes para presentar visiones alternativas frente a los programas de los países consumidores que tienden a proponer casi exclusivamente políticas en contra de la oferta.

Por eso creo que la región debería abordar en forma mancomunada y más seria y más solidaria, frente a los países consumidores y los países desarrollados, este problema del

narcotráfico. Porque me parece que, como alguien dijo, Latinoamérica se queda con los muertos y las armas y con las drogas y el dinero se quedan otros (...) Si ustedes también recuerdan, en la Cumbre de las Américas, Álvaro Colom, que debe estar por aquí, contó que en la frontera con México, donde él no tenía dinero ni recursos para hacer hospitales, escuelas y carreteras, los cárteles de la droga hacían iglesias, carreteras y escuelas. Con lo cual, tenemos que ver realmente en dónde está problema y en las armas y en los instrumentos, que no son militares para combatir esto. (Fernández, 2011)

Destacamos la reiteración en los discursos presidenciales de la cita del diálogo de Cristina Fernández con Álvaro Colom. Es importante a los fines de señalar que no se pretende securitizar el problema del narcotráfico y el crimen organizado. Por el contrario, se sitúa a los mismos dentro del plano de las políticas públicas. Así, la solución iría de la mano del fortalecimiento del poder infraestructural del Estado, no del aspecto represivo.

Unos días después del anuncio del Programa Escudo Norte, la Ministra de Seguridad Nilda Garré concedía una entrevista a medios periodísticos. En la misma se precisaron detalles técnicos sobre los radares encargados de monitorear la frontera aérea y otros dispositivos militares puestos al servicio de fuerzas de seguridad. De acuerdo a la Ministra, la ley preveía la cooperación logística en caso de necesidad, pero: "de ninguna manera queremos que los militares hagan seguridad interior"(Combatimos la criminalidad organizada en todos los terrenos. Entrevista a Nilda Garre, 2011). Por otro lado, la Ministra explicó que junto con Escudo Norte, se implementó el Operativo Águila para fortalecer los controles en la frontera terrestre y detectar los movimientos de bandas criminales en dicha frontera.

Respecto de la propuesta de legisladores de la oposición de establecer una Ley de Derribo para los vuelos irregulares, la Ministra declaró que "la ley de derribo es una pena de muerte sin juicio previo" (Contra el derribo. Entrevista a Nilda Garré, 2011). Asimismo, manifestó que no es adecuado porque el margen de error es muy grande:

Por ejemplo, la Fuerza Aérea de Perú abatió un avión con misioneros evangélicos. Nosotros tenemos vuelos de estancieros argentinos que vuelan en su propio campo. No son vuelos ilícitos, pero no son identificados. El margen de error es muy grande. Nuestro objetivo es otro: poner a disposición tres aviones Pucará que los intercepten y los obliguen a aterrizar. A esto se le suman cuatro helicópteros y tres aviones de Gendarmería. Y 200 vehículos terrestres. De esa manera aspiramos a incautar el avión y la carga que lleva. Quienes quieren plantear la ley de derribo ¿no se dan cuenta de que es inconstitucional y que representa una condena a muerte? (Contra el derribo. Entrevista a Nilda Garre, 2011)

Por último, en sintonía con los discursos presidenciales analizados, la Ministra destacó que el combate debe ser en todos los terrenos, especialmente en el terreno social:

...no dejando a la población de menores recursos de las fronteras sin asistencia social y trabajo, es decir no dejándolos en manos de las ofertas que les puedan hacer los narcos. (Combatimos la criminalidad organizada en todos los terrenos. Entrevista a Nilda Garre, 2011)

## *ii) Medios de prensa.*

Los medios de prensa argentinos no son la excepción respecto del tema del narcotráfico, el crimen organizado y la situación en las fronteras. Cuando actores políticos de peso o dirigentes de la oposición habilitaban discursos securitizadores, los medios lo reflejaban con el dramatismo y las analogías que inducen al lector a caer en estereotipos. Así, por ejemplo, cuando María de los Ángeles Lasa analiza la frase del Papa Francisco “Ojalá estemos a tiempo de evitar la mexicanización”, en relación al avance del narcotráfico en Argentina, explica que:

...los discursos sin fuentes que dominan el debate público sobre las drogas en Argentina, securidizan dimensiones, actores y procesos que no existen en nuestro país — y, por lo tanto, crean pánico infundado y políticas públicas desacertadas. (...) Nuestro modelo de complejo coca-cocaína tiene sus propias características en términos de producción, manufacturación, tráfico, consumo y dinámicas de actores. Argentina se está argentinizando. En este sentido, cualquier discurso que sugiera que la Argentina se está colombianizando o mexicanizando es irresponsable por partida doble: genera un pánico infundado e invisibiliza el auténtico debate al que nos debemos abocar. (Lasa, 2015: 3)

Por otro lado, las autoridades gubernamentales, especialmente el Ministro de Defensa, se ocupaban en explicar a los medios de comunicación las restricciones normativas respecto de la participación de las FF.AA. en el Operativo Escudo Norte y como ello se articulaba en el terreno. Así, en septiembre de 2013 el Ministro de Defensa aclaraba que las FF.AA. simplemente colaborarían con la Gendarmería pero que de ninguna manera puede realizar detenciones:

Cuando detecten una fuerza irregular se comunican inmediatamente con las fuerzas de seguridad. Tenemos una Ley de Defensa Interior que tiene especificaciones muy claras (...) la normativa define muy claramente los pocos casos en que el Ejército puede intervenir y la intervención en operativos de la frontera no es uno de ellos. (Operativo Escudo Norte: el Ejército no puede detener sospechosos ni derribar aviones, 2013)

Esta actitud de los Ministros del Ejecutivo facilitaba que inclusive las críticas reflejadas en la prensa respecto del despliegue de las FF.AA. tuvieran más que ver con aspectos técnico-operativo que con la orientación político-jurídica del Escudo Norte. Así, en 2014 Diario Perfil publicaba una nota en la cual daba cuenta de las vulnerabilidades detectadas:

Primero: la falta de radaristas y de presupuesto hace que los radares no funcionen las 24 horas. Segundo: los lóbulos de los radares 3D no siempre están superpuestos. Esta situación genera “huecos” por donde pasan aviones sin ser detectados. Tercero: los perímetros de seguridad de los centros de vigilancia aeroespacial son sumamente vulnerables. Cuarto: el sistema de aviso a la Justicia no es rápido ni eficiente. Quinto: la colaboración de Bolivia y Paraguay es casi nula. (Oz, 2014)

Pese a estas falencias denunciadas, la nota no utiliza las mismas para volver al discurso securitizador y proponer un mayor involucramiento de las FF.AA. Los medios refieren a las deficiencias por la

necesidad de afectar más y mejores recursos, pero no porque se postule el involucramiento directo de los militares en la lucha antinarcoóticos en el Escudo Norte.

Por último, cuando algunos medios de prensa de las provincias fronterizas refieren al problema del narcotráfico y el crimen organizado resaltan el hecho de que "la inseguridad en la frontera se debe, en gran parte, a la falta de una decisión política..." (Una delgada línea entre el delito y el reclamo de la gente, 2012). Sin embargo, no se reclama la militarización, sino que se reconoce la complejidad del problema:

Pero el abordaje debe ser multidisciplinario para atacar el problema desde varios flancos y no solo desde el punto de vista de la seguridad. Es allí cuando la decisión política toma un rol protagónico. La problemática social, la falta de oportunidades y las pocas expectativas de salud, educación y trabajo en la población, son el terreno fértil para el crecimiento del delito. (Una delgada línea entre el delito y el reclamo de la gente, 2012)

De este modo, el caso de Argentina, debido a que los discursos y medidas del Ejecutivo procuraron no hacer un uso desproporcional de la fuerza, se puede apreciar que los informes de la prensa relatan los resultados del Operativo Escudo Norte desde otra perspectiva, si los comparamos con los casos de Perú y Brasil analizados. Los medios reflejan los operativos en términos del accionar de las Fuerzas de Seguridad (especialmente Gendarmería) y la cantidad de droga incautada en los diversos operativos realizados. El patrón de dichos informes consiste en explicar el episodio que origina la detección y detención de los narcotraficantes, el accionar de Gendarmería -con la eventual colaboración logística de las FF.AA.-, la cantidad de sustancias ilegales retenidas y el juzgado interviniente en la causa.

Si bien el estereotipo de la frontera como contorno de la legalidad y la civilización persiste, los discursos mediáticos muestran mayor cuidado en la terminología utilizada. En este sentido, los medios han jugado más bien un rol de reproducción de dichos discursos estereotipados, antes que en la creación de los mismos. Es decir, en el caso Argentino, dichos discursos reflejan principalmente declaraciones de actores políticos y sociales.

### *iii) El Congreso.*

En este apartado comenzamos recogiendo los resultados del muy completo trabajo de recopilación y análisis de los discursos en el Congreso de la Nación realizado por Lasa (2014). A los fines de nuestro trabajo, interesa remarcar la paradoja de que, a diferencia del caso de Brasil y Perú, en Argentina el Ejecutivo de-securitizó el problema del crimen organizado en las fronteras. En su lugar, fue la oposición política la que permanentemente buscó securitizar estos asuntos.

De acuerdo a la mencionada autora, dichos discursos presentan las siguientes características: (1) se denuncia convivencia del oficialismo con el crimen organizado y se advierte del peligro de la corrupción de las instituciones. (2) Se llama a incrementar los controles fronterizos. (3) México y especialmente Colombia son securitizados y señalados como una amenaza a los países de la región debido al conflicto interno y los carteles de la droga. En este sentido, mexicanización y colombianización devienen adjetivos de estos discursos que refieren en un tono altamente alarmista al grado de corrosión de las instituciones estatales y a un alto grado de ingobernabilidad. Se refiere a Argentina como un país que se estaría colombianizando para remitir a al público a una imagen de descontrol, desborde institucional y caos. (4) Por otro lado, el narcotráfico es vinculado al terrorismo, utilizando el término narcoterrorismo. (5) El crimen organizado se asocia con y habilita discursos securitizadores de los migrantes provenientes de los principales países productores de la materia prima: Colombia, Perú y Bolivia (Lasa, 2014: 253-254).

De este modo, apenas dos días después del anuncio del Plan Escudo Norte, el 23 de julio de 2011, diputados opositores se mostraron críticos con el mismo. Afirmaron que los radares no sólo no son suficientes por su escaso número para cubrir la frontera norte, sino que tampoco sirven por sus características técnicas. Entre las manifestaciones de los legisladores se encuentran también apreciaciones de tipo político: "el plan oficial fue cuestionado por diputados como Ricardo Gil Lavedra (UCR), que lo calificó de efectista; Pino Solanas (Proyecto Sur), quien alertó que las fronteras son un colador o Federico Pinedo (PRO) que lo tildó de anuncio de campaña". Por su parte, el diputado Obligio en declaraciones a la prensa afirmó que: "El kirchnerismo no tiene cara. En abril la protección de la frontera era un detestable proyecto de la extrema derecha golpista. Ahora es un fantástico plan del progresismo pacifista" (Braslavsky, 2011).

En la misma nota periodística se destacaba que el Escudo Norte en realidad estaba inspirado en un proyecto de la oposición denominado Plan Nacional de Protección Aérea de la Frontera Norte, presentado en abril del año 2011. Dicho proyecto -a diferencia del Escudo Norte- sí preveía el derribo de aeronaves. En efecto, en dicha fecha, un grupo de diputados de partidos políticos de la oposición presentó un proyecto para la lucha contra el narcotráfico en la frontera norte. En los fundamentos del Proyecto de Ley se realiza un diagnóstico de las nuevas amenazas que debe enfrentar el Estado en el siglo XXI. Allí se afirma que los enemigos del Estado son el terrorismo, la *narcoguerrilla*, los movimientos separatistas y la piratería, entre otros. La amenaza que estos fenómenos suponen para el estado son de tal magnitud que "deben ser consideradas materia propia de la defensa nacional" (Honorable Cámara de Diputados de Argentina, 2011).

En lo relativo al diagnóstico sobre las fronteras, el proyecto de ley manifestaba que las mismas "se encuentran relativamente bien custodiadas por la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina". Sin embargo, el déficit se encontraría en la frontera aérea. Se establecía una causalidad directa entre el contrabando de droga, armas, explosivos y divisas, a través de esta frontera aérea y "la terrible situación de inseguridad por la que está atravesando nuestro país" (Honorable Cámara de Diputados de Argentina, 2011). De este modo, se pretendía explicar que si se evitaba que la droga llegue -a través de las fronteras- a los centros urbanos podría reducirse drásticamente la inseguridad. Este argumento volvería a repetirse en discursos de la oposición política en marzo de 2013, cuando un grupo de diputados y senadores radicales se trasladaron a Salta, en la frontera con Bolivia. Los legisladores afirmaron que la falta de control en la frontera posibilita el ingreso de drogas al país y que dicha situación de permeabilidad, tiene mucho que ver con la profunda crisis de seguridad que padece el país (Portal BA de Información y Noticias, 2013).

El Proyecto de Ley también establecía que el Ministerio de Defensa sería la Autoridad de Aplicación (artículo 2) y se preveía la instalación de radares tridimensionales en un número suficiente como para evitar que quedaran zonas libre de cobertura (artículo 5). La Fuerza Aérea estaría facultada para defender el espacio aéreo nacional ante detección de un vuelo irregular que se demostrase hostil (artículo 7).

Por último, el proyecto proponía dejar sin efecto todas las normas contenidas en las leyes 23.554 y 24.059 y en el Decreto 1407/04 que se contraponían a lo dispuesto en el proyecto (artículo 12). En los fundamentos de dicho proyecto se explicitaba que el artículo 4 de la Ley Nacional 23.554 de 1988 separaba tajantemente lo que se refería a la defensa nacional, de la seguridad interior y que ello en realidad creaba espacios estancos. Asimismo, para estos legisladores tanto la Ley Nacional 24.059 de 1992, como la 23.554 son muy anteriores a los ataques terroristas del 11/09/2001 en Estados Unidos. Por este motivo, debían revisarse y eliminarse la dicotomía entre espacios de seguridad interna y externa.

No sería el único ni último proyecto que la oposición política presentase en el Congreso. En el año 2014, nuevamente un grupo de diputados presentó un proyecto de ley para interceptar y derribar aeronaves sospechosas. Uno de los diarios de la provincia de Córdoba destacaba que:

La iniciativa que es acompañada por los diputados Carlos Caserio y Blanca Rossi, todos del bloque Unión por Córdoba, establece que "ante la desobediencia por parte de una nave sospechosa", se podrá "declarar la nave hostil y se pedirá la autorización a la autoridad correspondiente para el derribo de la misma (...) El proyecto propone "un Sistema Integrado De Protección Del Espacio Aéreo Nacional ( SIPEAN) que consiste en un proceso de radarización aérea en etapas dividiendo nuestras fronteras en tres sectores, siendo el "ESCUDO NORTE" una prioridad por lo expuesto en estos fundamentos. (La Voz, 2014)

El proyecto de SIPEAN facultaba al Ministerio de Defensa como autoridad de aplicación (artículo 2) y dividía el sistema en tres sectores territoriales (artículo 3): Escudo Norte en los límites fronterizos de las provincias de Jujuy, Salta, Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes y Entre Ríos; Escudo Oeste que comprende Catamarca, La Rioja, San Juan, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego; y Escudo Este, en los límites fronterizos del Río de la Plata y el Mar territorial Argentino en el océano Atlántico. El Proyecto de Ley, en su artículo 7, inclusive habilitaba la intercepción, desvío y eventual derribo de aeronaves civiles en vuelos irregulares que ingresen al espacio aéreo nacional.

Los mencionados Proyectos de Ley no lograron avanzar en el Congreso de la Nación debido a que el ejecutivo contaba con los votos suficientes para bloquearlos y persistió en su voluntad de no ampliar legalmente la agenda del Ministerio de Defensa hacia asuntos que involucran la seguridad doméstica. Sin embargo, el Programa Escudo Norte sí logró continuidad a través de sucesivos Decretos presidenciales.

#### *iv) Sociedad Civil.*

Las organizaciones de derechos humanos en Argentina muestran altos niveles de movilización y monitoreo del accionar del Estado. Asimismo, poseen una gran capacidad de comunicar y visibilizar sus reclamos y denuncias. Respecto del tema que nos ocupa, no se encontró denuncias puntuales sobre el operativo Escudo Norte en las fronteras. Sin embargo, el reclamo permanente de estas organizaciones -y su trabajo de vigilancia constante- ha sido desalentar los enfoques represivos y denunciar cualquier tipo de militarización de la problemática del narcotráfico y el crimen organizado.

Organizaciones como la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, consideran que aquellos consumos problemáticos de drogas deben ser abordados como un tema de salud y no policial. Asimismo, destacan que existe una fuerte diferencia entre los delitos del narcotráfico y el consumo particular de drogas. El Estado en muchas de sus medidas represivas no realiza esta importante distinción y se habilitan, de este modo, prácticas de control social de la población (Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, 2015).

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), en una publicación del año 2013 denunciaba que el problema del narcotráfico funcionaba como una coartada discursiva para la demagogia de los actores políticos y el incremento de las medidas represivas sobre los sectores más vulnerables. Allí se advertía que se identificaba al narcotraficante como enemigo, pero al mismo tiempo se lo asociaba con los

estamentos sociales más vulnerables. De este modo, se evitaba la estigmatización explícita de la pobreza y a la vez se incrementaban las medidas represivas y de control de estos sectores sociales:

La “guerra contra el narcotráfico” se presenta como una irrupción urgente que habilita, bajo un supuesto estado de excepción, propuestas regresivas que combinan mayores atribuciones policiales con una agenda crecientemente militarizada, que incluye la movilización de recursos de las Fuerzas Armadas y debates sobre la legalización de la pena de muerte a través de una ley de derribo. (CELS, 2013b)

Numerosas organizaciones de derechos humanos de América Latina promovieron un documento ampliamente apoyado por estas organizaciones en Argentina y en el cual se solicitaba una revisión del paradigma de la *guerra contra las drogas*, ya que el mismo sólo ha servido para incrementar los niveles de violencia sufrida por los sectores más pobres de la sociedad, ampliar las brechas sociales y también las inequidades económicas (Cuarta Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, 2013).

En esta Carta dirigida a los responsables de la seguridad pública, se resaltaba que es indispensable que exista una clara separación entre los consumidores y el mercado ilegal, ya que sólo de este modo las fuerzas de seguridad pueden enfocar sus esfuerzos en quienes realmente deben hacerlo. Por último, dicho documento pedía revisar la utilización de las FF.AA. en operativos antidroga, ya que la militarización de los esfuerzos contra el narcotráfico no sólo aumentan infructuosamente los niveles de violencia en el terreno, sino que acarrea la desprofesionalización de las FF.AA. y borra las fronteras entre seguridad pública y defensa.

### **B) Medidas adoptadas y colisión con las reglas preestablecidas.**

En primer lugar, en el caso de la frontera norte de Argentina el involucramiento de las FF.AA. es restringido a la colaboración indirecta con material logístico y algunas tareas subsidiarias de apoyo a las fuerzas de seguridad. Por otro lado, las medidas adoptadas procuran no colisionar con las reglas preestablecidas, aunque veremos que desde el momento en que se involucró a las FF.AA., existe cierto riesgo de propiciar la flexibilización de dichas reglas.

El Decreto 1091/2011 estableció el Operativo Escudo Norte. Su objetivo era incrementar la vigilancia y el control del espacio terrestre, fluvial y aéreo de jurisdicción nacional en las fronteras noreste y noroeste. Asimismo, el Operativo era un nuevo plan para combatir el narcotráfico, la trata de personas y el contrabando en el norte del país. A partir del mencionado Decreto, se puso en marcha el operativo Fortín II, creado por la Resolución 590/11, a través de la cual el Ministerio de Defensa instruyó al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas para que incremente las capacidades de vigilancia y

reconocimiento aeroespacial en la frontera norte. De este modo, las FF.AA. cumplirían funciones de apoyo, de logística y de interceptación. Para ello se utilizarían medios tales como: radares de Fuerza Aérea y aviones IA-63 Pampa para misiones de interceptación. En el año 2013 se incorporaron más aeronaves sumando tres Turbomotor T-34C de la Armada. Asimismo, se dispuso el desplazamiento de 4.500 hombres de las Fuerzas Armadas.

Entre los recursos materiales involucrados en el operativo destacaban los radares, ya que el Programa estaba diseñado ante todo para monitorear el cruce de la frontera aérea. Así se fueron incorporando un radar primario de alcance medio (RAME 3D) para la vigilancia y 20 radares RASIT de corto alcance.

Asimismo, se incorporaron seis helicópteros y tres aviones adicionales para realizar tareas de observación, reconocimiento, transporte y evacuación médica, que utilizarán como bases de despliegue instalaciones en Orán (Salta), Santiago del Estero, Posadas (Misiones) y Paraná (Entre Ríos).

Para la movilidad terrestre, se destinaron aproximadamente 200 vehículos, camiones, camionetas, motos y cuatriciclos. Para el control de las vías fluviales, se dispuso el servicio de más de 100 embarcaciones menores, 28 guardacostas, 31 lanchas de frontera y 14 motos de agua.

Sin embargo, la mayor afectación de recursos humanos provino de la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval, quienes aportaron seis mil efectivos para combatir el narcotráfico y el crimen organizado. Dentro de estas dotaciones, se incluyó a 800 efectivos pertenecientes a las Fuerzas Especiales y Antidrogas del Escuadrón Alacrán de Gendarmería y a la Agrupación Albatros de Prefectura. El Programa Escudo Norte se fue prorrogando año tras año desde el 2011 e incorporando recursos y personal.

Como consecuencia de afectar medios de las FF.AA. a tareas de seguridad interior, se propició un involucramiento creciente del Ministerio de Defensa en asuntos que no son estrictamente defensivos. A partir de allí, se habilitó la familiarización del público con la idea de que la frontera sea una zona militarizada en el combate al narcotráfico y la confusión entre asuntos de seguridad y los de defensa. Estas medidas también permitieron a la oposición política instaurar un debate en el cual el involucramiento de las FF.AA. en las fronteras es insuficiente en recursos humanos, es deficiente en tanto no se promulgue una Ley de Derribo y merece reformas en aquellas leyes que establecen la separación entre seguridad interior y defensa.

### **C) Recurso a medios coercitivos y proporcionalidad.**

En el caso de la frontera norte de Argentina existe colaboración militar indirecta, a través de apoyo logístico a las operaciones de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval. El encuadre normativo preveía que el personal militar operaría el equipamiento y los medios aéreos, pero la acción directa sería del Ministerio de Seguridad. De este modo, podemos afirmar que incluso con la incorporación de aviones interceptores, la proporcionalidad en el recurso a la fuerza se ha mantenido debido a que estas aeronaves no están facultadas para realizar acciones de fuerza.

Esta situación de relativa proporcionalidad en el uso de la fuerza también ha sido facilitada por el hecho de que Argentina no cuenta con grupos insurgentes internos (como Sendero Luminoso en Perú) o que actúen en el contorno de sus fronteras (como las FARC en el caso de Brasil y Perú). Por otro lado, la frontera norte de Argentina es mucho más accesible desde tierra y además cuenta con mejor infraestructura que los casos de Brasil y Perú. Ello permite a las poblaciones que habitan dichos espacios una mayor comunicación e integración con los circuitos económicos del país. Es decir que, la dotación relativa de poder infraestructural de Argentina respecto de Brasil y Perú en estas zonas es mayor y sus pobladores tienen un acceso relativo mayor a oportunidades de desarrollo económico.

### **3. Análisis de las Variables Incidentes en el Nivel de Institucionalización**

#### **A) Participación de las Fuerzas Armadas en la custodia de los espacios fronterizos y temas de seguridad.**

En este caso la incorporación normativa respecto de la participación de las FF.AA. en la custodia de los espacios fronterizos es baja. Ello se debe a que existen leyes nacionales que distinguen entre seguridad y defensa y no permiten sino indirectamente la colaboración logística en este tipo de operaciones.

En primer lugar, la legislación argentina tanto en su artículo 4 de la Ley N° 23.554 como en los artículos 31 y 32 de la Ley N° 24.059, establecen una clara distinción entre la Defensa Nacional y la Seguridad Interior. Asimismo, el artículo 3 del Decreto N° 727/06 sobre el Sistema de Defensa Nacional especifica que éste no podrá planificar ni desarrollar actividades relacionadas con cuestiones de Seguridad Interior y deben rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuren extender o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación de *nuevas amenazas*.

En segundo lugar, lo que la ley sí prevé es el empleo subsidiario de elementos de combate de las fuerzas armadas en operaciones de seguridad interior. El Título VI de la Ley de Seguridad Interior No. 24.059/1991 advierte, sin embargo, que debe atenderse estrictamente a los principios que rigen para dichos casos. Los mismos suponen:

1. El apoyo a las operaciones de seguridad interior –por disposición del Ministerio de Defensa habiendo requerimiento previo del Comité de Crisis – empleando servicios logísticos de las FF.AA.
2. En casos excepcionales, la realización de operaciones destinadas a la preservación de las Fuerzas Armadas en caso de atentados a la jurisdicción militar en tiempos de paz.
3. Finalmente, y también de carácter excepcional, la realización de operaciones empleando elementos de combate de las FF.AA. por disposición del Presidente de la Nación y previa declaración del estado de sitio (únicamente en situaciones de extrema gravedad). (Libro Blanco de la Defensa, 2010: 77)

De este modo, la normativa argentina incluso contempla la posibilidad de que se pretenda hacer uso del instrumento militar para las denominadas “nuevas amenazas” y rechaza cualquier intento de definir al crimen organizado o al narcotráfico como una amenaza externa que habilite el involucramiento directo de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, la implementación de los programas Escudo Norte, Fortín I y II, debilitan esta distinción legal entre cuestiones de defensa y de seguridad pública (CELS, 2015: 377). Precisamente esta es el tipo de ambigüedad de la que es portadora la noción misma de frontera y que dio lugar a este trabajo. El hecho de que estos fenómenos ocurran en las fronteras supone un espacio propicio para tensionar el marco normativo de empleo de las FF.AA. y, de este modo, comenzar a ampliar sus agendas hacia temas de seguridad interior.

## **B) Discurso securitizador y vocabulario administrativo.**

En el caso Argentino y el Operativo Escudo Norte no se observan re conceptualizaciones desde un discurso securitizador hacia lenguaje administrativo, ya que los niveles del primero nunca manifestaron grandes cuotas de dramatismo desde los discursos oficiales. Distinto ha sido el caso de las fuerzas políticas de la oposición que sí han procurado securitizar el problema del narcotráfico y el crimen organizado.

Sin embargo, de los discursos y medidas analizadas, se observa que la sucesivas prórrogas del Operativo y la incorporación de cada vez más recursos y personal militar sin alarmantes discursos no quiere decir que no exista una cierta institucionalización y normalización del hecho de que ahora las FF.AA. tengan este tipo de injerencia en el marco de un programa regular. Es decir, como se afirmaba

en la parte teórica, existe un riesgo de naturalización de estas cuestiones toda vez que la referencia a estas problemáticas son incorporadas como temas regulares de la agenda del Ministerio de Defensa, lo cual implícitamente significa seguridad y prioridad.

### **C) Difusión cultural respecto de la militarización de las fronteras y asuntos de seguridad interior.**

El grado de difusión cultural en este caso es bajo, ya que las propuestas securitizadoras son objeto de críticas y disputas de todo tipo. Por un lado, el gobierno ha procurado no securitizar discursivamente las problemáticas del narcotráfico y el crimen organizado, aunque en la práctica algo se haya contribuido al respecto. Por otro lado, la oposición política en reiteradas oportunidades pregonó una mayor securitización. Finalmente, la sociedad civil y la Academia en Argentina se han mostrado críticos de estas medidas.

En especial, los académicos entrevistados por medios de comunicación se muestran críticos con cualquier ampliación de las competencias de las FF.AA. en materia de lucha contra el Narcotráfico. Así, el politólogo Alberto Fohrig (2014) concedía una entrevista al diario Clarín, en la cual argumentaba que existen varios inconvenientes de involucrar a las FF.AA. en materia de narcotráfico. Su argumento es que, en realidad, no están preparadas para ello y no aportaría soluciones duraderas:

las intervenciones violentas para atacar este fenómeno sólo propician un espiral de violencia y no atacan las causas sino los síntomas; la eventual disminución de los índices de violencia sólo sería temporal, ya que para ello se requieren políticas de tipo económico, sociales, impositivas, etc.; la evidencia en países como México y Colombia indican que no es eficiente y no han podido revertir los resultados; los daños a la población civil; finalmente, el hecho de que erosiona las leyes de Defensa y Seguridad Interior que "fueron fruto del consenso entre distintas fuerzas políticas. (Fohrig, 2014)

En efecto, el último punto mencionado por el politólogo muestra que existe una razón de mucho mayor peso y por la cual la sociedad civil argentina se muestra alerta ante la (re)militarización de la seguridad interior. Fohrig destacaba que si hubo una política de estado en Argentina en los últimos 30 años, ella fue que los militares no participan en cuestiones de seguridad interna. Sin embargo, advertía del peligro que suponía sumar a efectivos militares en el operativo Fortín II en el marco del Escudo Norte. El motivo implícito por el cual se recurre a los militares para estos operativos en las fronteras puede ser peligroso:

..ante fuerzas policiales y de seguridad que no pueden dar cuenta de la violencia que se registra en determinadas zonas, las FF.AA. aparecen como "último recurso" para paliar la situación. Esta es una justificación similar a la que legitimaba los golpes de Estado en el pasado. (Fohrig, 2014)

No obstante, si bien afirmamos que el grado de difusión cultural es bajo, la militarización de espacios fronterizos tiene un efecto simbólico sobre el ambiente social (CELS, 2015: 377). En la medida en que estos programas persisten en el tiempo, se naturaliza la presencia de fuerzas militares, discursos y medidas que pueden propiciar la aparición de relatos y propuestas para una aún mayor injerencia en asuntos de seguridad pública.

#### **4. Conclusiones**

El análisis de la frontera norte de Argentina muestra un bajo grado de securitización. Varios elementos nos permiten realizar dicha afirmación. En primer lugar, los discursos gubernamentales (Jefes de Estado y Ministros) han procurado desecuritizar permanentemente el tema del narcotráfico y el crimen organizado. Sí se observan referencias al poder de estas organizaciones para afectar la gobernabilidad del Estado y sus instituciones. Sin embargo, dichas referencias estaban dirigidas a advertir que con el poder represivo exclusivamente no se solucionan estas deficiencias, sino que en esas regiones debe llegar el poder infraestructural del Estado con más servicios y oportunidades para los pobladores locales.

En segundo lugar, el grado de colisión de las medidas gubernamentales con las reglas de juego preestablecidas es bajo. Desde el Ejecutivo se trató de mantener en la práctica y en los discursos la distinción legal que existe entre temas de seguridad pública y temas de defensa. Sin embargo, aunque desde el gobierno se afirmaba que no se estaba involucrando a las FF.AA. en tareas de seguridad interna, todo apoyo indirecto del Ministerio de Defensa a estas cuestiones supone una ampliación y solapamiento de su agenda hacia esferas propias del Ministerio de Seguridad.

Por último, la desproporcionalidad en el uso de la fuerza ha sido baja. La colaboración indirecta de las FF.AA. con recursos logísticos y la competencia primaria del Ministerio de Seguridad ha permitido que no hayan ocurrido episodios de exceso en el uso de la fuerza a través del componente militar de este Programa. Como mencionamos más arriba, la inexistencia de la condición antecedente C2 (grupos insurgentes o paramilitares) también ha colaborado con esta situación.

Respecto del nivel de institucionalización, también podemos afirmar que es bajo. En primer lugar, porque existe un marco legal que distingue de manera precisa las cuestiones de seguridad pública de aquellas defensivas. Aunque existen indicios de un desplazamiento y flexibilización en la interpretación de estas normas, el anclaje legal dificulta cualquier intento de cruzar los límites establecidos.

*Cuadro N°5: resultados de la estimación de la incidencia de las variables de análisis para el caso de Argentina, respecto del grado de securitización y nivel de institucionalización de la militarización de sus fronteras.*

VARIABLES INDEPENDIENTES	VARIABLES DEPENDIENTES		
<b>Grado de securitización</b>			
	<b>Alto</b>	<b>Medio</b>	<b>Bajo</b>
<b>A1: Dramatismo en los discursos</b>			x
<b>A2: Colisión con las reglas de juego preestablecidas</b>			x
<b>A3: Uso desproporcionado de la fuerza</b>			x
<b>Nivel de institucionalización</b>			
	<b>Alto</b>	<b>Medio</b>	<b>Bajo</b>
<b>A4: Incorporación normativa militarización de las fronteras y participación FF.AA. En seguridad domestica</b>			x
<b>A5: Desplazamiento discursivo del lenguaje de la securitización al lenguaje administrativo</b>			x
<b>A6: Difusión cultural de la militarización de las fronteras</b>			x

En segundo lugar, no se registró aquel desplazamiento de discursos dramáticos a vocabulario administrativo. Ante todo ello no sucedió porque el discurso securitizador alcanzó un bajo desarrollo por parte del gobierno. Si bien siempre existe el riesgo que se naturalice discursivamente el involucramiento creciente de las FF.AA. en la militarización fronteriza, para el período analizado Argentina no mostró signos de dicho desplazamiento.

Por último, la difusión cultural respecto de la militarización de las fronteras también es baja. Los principales actores sociales en Argentina monitorean el involucramiento de las FF.AA. en cuestiones domésticas y se muestran críticos de la ampliación de la agenda del Ministerio de Defensa más allá de lo estipulado en la Ley. La militarización de estas problemáticas es resistida por gran parte de la sociedad por la historia de golpes militares en el pasado reciente de este país.

## CAPÍTULO V: CONCLUSIONES

La securitización de los espacios fronterizos en relación con los fenómenos del narcotráfico y el crimen organizado muestra que aquellos países que registraron la condición antecedente C2 (presencia de grupos insurgentes y paramilitares dentro de su estado o en el contorno de sus fronteras) evidenciaron mayores grados de securitización y niveles de institucionalización. No obstante, también nos dimos cuenta que era importante incorporar otras, como la condición interviniente C3. Esta variable indica que la presencia de programas de cooperación bilateral militar en el combate al narcotráfico y, especialmente, el establecimiento de bases militares extranjeras dentro del propio territorio o en países vecinos no solo militariza el combate al narcotráfico, sino que puede propiciar procesos de (re)militarización de las fronteras de países vecinos. Sin embargo, no se pretendió conocer las motivaciones reales más allá de los discursos securitizadores, simplemente analizar cómo estos últimos legitimaban frente al público medidas extraordinarias.

Organizamos en cuadros comparativos los resultados obtenidos y realizamos algunas observaciones sobre aquellas similitudes y diferencias que atravesaron estos procesos. Interesa señalar que los modelos apuntan a diferentes estadios en los niveles de institucionalización y securitización de las fronteras. Como se trata de un trabajo sobre estudios internacionales y situada en el contexto Suramericano, se pretende también aportar elementos para discutir si la voluntad manifiesta de los estados por construir una Comunidad de Seguridad Suramericana no se encuentra con obstáculos y contradicciones ante estos procesos de securitización. En este sentido, gracias a las ideas recabadas de otros trabajos y a los resultados registrados, culminamos con algunas reflexiones sobre la militarización de las fronteras. Ellas pretenden ser más bien modos de continuar la discusión críticamente y abrir los resultados a trabajos superadores; representan preguntas enunciadas afirmativamente antes que discursos de clausura.

### 1. Resultados del Análisis

A partir de los casos de estudio analizados podemos confeccionar cuadros comparativos para apreciar el grado de securitización y el nivel de institucionalización registrados. Respecto del grado de securitización, presentamos los resultados en dos cuadros comparativos. El primero de ellos registra en qué medida cada variable se haya presente en los casos analizados. Luego, el siguiente cuadro ensaya un modelo que señala tendencias respecto del grado de securitización alcanzado en cada caso.

*Cuadro 6: grado de presencia de las variables en cada caso*

	Caso 1: Brasil	Caso 2: Perú	Caso 3: Argentina
Variable A1	media	alta	baja
Variable A2	alta	alta	baja
Variable A3	alta	alta	baja

*Nota: Variable A1: grado de dramatismo y urgencia en los discursos; Variable A2: Medidas adoptadas y colisión con las reglas preestablecidas; Variable A3: Recurso a medios coercitivos y proporcionalidad en el uso de los mismos.*

Brasil ha resultado un caso difícil para el análisis del grado de dramatismo y urgencia en sus discursos. Por un lado, la noción de amenazas en sus fronteras se encuentra muy presente; sin embargo, hemos considerado que la presencia de esta variable es media ya que no se supone que los fenómenos del narcotráfico y el crimen organizado por sí solos sean una amenaza a la gobernabilidad y estabilidad institucional. Por el contrario, Perú sí muestra un alto grado de urgencia y dramatismo en sus discursos. A diferencia de Brasil, cuando los discursos se refieren al narcotráfico y al crimen organizado, lo que está en juego es la gobernabilidad, las instituciones e incluso los valores morales de la sociedad peruana. Argentina, finalmente, muestra bajos niveles de securitización en los discursos gubernamentales sobre sus fronteras.

Cuando observamos la presencia de la variable A2, el grado en que las medidas gubernamentales colisionan con las reglas del juego político preestablecidas, nuevamente el caso de Brasil es difícil de medir. Sin embargo, consideramos que se registra en un alto grado, ya que el Ministerio de Defensa ha expandido su agenda en una multiplicidad de proyectos que se desarrollan en las fronteras. En efecto, se han creado nuevos programas en los cuales las FF.AA. articulan y coordinan esfuerzos pese a que no tengan competencia primaria en la materia. Asimismo, muchas de estas acciones complementarias de las FF.AA. no están reglamentadas. Resulta similar el caso de Perú en cuanto a que se registra esta variable en un alto grado. Observamos que incluso en la región del Trapecio Amazónico se llegó a declarar el Estado de Emergencia, suspendiéndose las garantías constitucionales. Por último, el caso de Argentina, registra un bajo componente de esta variable, toda vez que su gobierno ha procurado mantener en la práctica la distinción legal que existe entre cuestiones de seguridad y defensa.

Finalmente, en el análisis del uso desproporcionado de la fuerza, Brasil vuelve a mostrar un alto grado de esta variable. La reorganización del aparato militar en torno a las fronteras amazónicas y su utilización para combatir el narcotráfico y el crimen organizado resulta excesiva. Las fuerzas militares,

a diferencia de las fuerzas de seguridad, cuentan con medios y entrenamiento diferentes. Como se detallaba en el Libro Blanco de la Defensa de Argentina, las fuerzas de seguridad, a diferencia de los militares buscan la aplicación de la fuerza mínima imprescindible, ateniéndose a los criterios de: racionalidad, gradualidad, estricta adecuación de los medios a los fines y protección de la vida y la integridad física. En el caso de Perú tampoco se registra proporcionalidad, ya que también se ha recurrido al aparato militar para controlar el tráfico ilegal en las fronteras. Finalmente, el caso de Argentina, registra un bajo grado de la variable A3, ya que la utilización de fuerzas de seguridad en los operativos en lugar de elementos militares, le permite un mayor control en el uso proporcional de la fuerza.

No obstante, respecto de ésta última variable, Perú y Brasil cuentan con la presencia de grupos insurgentes y paramilitares (condición antecedente C2) en los márgenes de sus fronteras y, como postulamos en la parte teórica, ello podría operar como condiciones magnificadoras del fenómeno de la militarización de las fronteras. En adición, durante nuestro análisis hallamos que también existía una condición magnificadora C3 a considerar: la presencia de bases militares estadounidenses en cercanías de las fronteras amazónicas, tanto en Colombia como en Perú. Para Brasil, ello también puede haber operado como un catalizador de su decisión de militarizar sus fronteras amazónicas. En este sentido, dejamos abierta la pregunta -que requiere mayor indagación- de si lo que podría haber ocurrido es una intensificación de la competencia entre Brasil y Estados Unidos por moldear las percepciones de seguridad a nivel regional (Suramérica). Asimismo, las fuerzas militares estadounidenses -a través del Comando Sur- y los militares brasileños podrían ser considerados actores funcionales en esta dinámica de securitización, al tratar de influenciar directamente las decisiones de los principales agentes securitizadores, a partir de sus percepciones y voluntad de liderazgo regional.

*Cuadro N°7: Tendencia respecto del grado de securitización de la frontera*

	Bajo	Medio	Alto
Caso 1: Brasil			X
Caso 2: Perú			X
Caso 3: Argentina	X		

*Nota: grado de securitización conforme a la incidencia de las variables A1, A2 y A3 para caso de estudio.*

Las tendencias encontradas respecto del grado de securitización indican que tanto Perú como Brasil perciben al narcotráfico y al crimen organizado en sus fronteras como una política de defensa antes que una cuestión de seguridad pública. Esta alta tendencia a la securitización en el caso de Brasil y Perú se debe a que confirmamos la presencia de todas las variables (A1, A2, A3) en un alto grado. Argentina, por el contrario, presenta un bajo grado de securitización debido a la presencia de las variables en una menor proporción. En particular, destacamos el hecho de que el país austral cuenta con leyes que distinguen entre ámbitos de seguridad interna y de defensa. De este modo, afronta estas problemáticas preponderantemente como temas de agenda de su Ministerio de Seguridad. Sin embargo, sí se advierte que el Ministerio de Defensa ha ido ganando injerencia a partir de ciertas medidas que securitizaron la frontera norte del país.

Por otro lado, a partir del análisis de los discursos securitizadores se ha observado que el crimen organizado y el narcotráfico son asociados con una miríada de problemas, cada una de ellas con su propia complejidad. Así, la vinculación más dramática ha sido con el terrorismo. Esta asociación fue registrada mayormente en el caso de Perú. Aunque este concepto siga siendo elusivo, permitió vincularlo en el imaginario del público a grupos insurgentes y paramilitares bajo la noción de *narcoterroristas*. En el caso de Brasil y Perú, se vinculó el crimen organizado también con cuestiones medioambientales, utilizándose el término biopiratería. Por otro lado, la asociación de estos fenómenos con la estabilidad política y la gobernabilidad se observó particularmente en el caso de Perú. Finalmente, la remisión de estas problemáticas con cuestiones económicas fue menos frecuente, y especialmente Argentina refirió a estas nociones para destacar que la solución de estas problemáticas no podía basarse únicamente en políticas represivas, sino que debía incorporar el factor económico.

Respecto del nivel de institucionalización, también presentamos los resultados en dos cuadros comparativos. En el primero de ellos, se registra en qué medida cada variable se haya presente en los casos analizados. En el siguiente, se esquematizan las tendencias respecto del nivel de institucionalización de estos procesos.

*Cuadro N°8: grado de presencia de las variables en cada caso*

	Caso 1: Brasil	Caso 2: Perú	Caso 3: Argentina
Variable A4	alto	alto	bajo
Variable A5	alto	bajo	bajo
Variable A6	alto	medio	bajo

*Nota: Variable A4: Incorporación normativa de la participación de las Fuerzas Armadas en la custodia de los espacios fronterizos y temas de seguridad interior; Variable A5: discurso securitizador y desplazamiento hacia vocabulario administrativo; Variable A6: difusión cultural respecto de la militarización de las fronteras.*

Brasil muestra un alto nivel de incorporación normativa en lo referido a la participación de las FF.AA. en la custodia de los espacios fronterizos. Éste país tiene un marco normativo que habilita sus intervenciones y además existe una tradición histórica respecto del control de la frontera amazónica desde la época del Imperio. Este hecho también podría explicar porque respecto de los delitos transfronterizos, el Estado brasileño no ha necesitado recurrir a discursos tan alarmistas como los de Perú para militarizar sus fronteras. Éste último país muestra también un alto nivel de incorporación normativa. No sólo se promulgaron leyes y decretos a tal efecto, sino que se celebraron acuerdos internacionales para el establecimiento de bases militares en regiones cercanas a sus fronteras con el argumento de combatir el narcotráfico. Por el contrario, el caso de Argentina muestra un bajo nivel de incorporación normativa por el mismo motivo mencionado anteriormente, existe un marco legal que separa los ámbitos de seguridad de defensa.

Brasil muestra un alto nivel en cuanto al desplazamiento hacia vocabulario administrativo sobre el control militar de las fronteras. Ello se debe a que existen programas y una burocracia específica para lidiar con las problemáticas de la denominada *Faixa de Fronteira*. De hecho, que exista un concepto legal de *Faixa de Fronteira* desde el Siglo XIX, es un antecedente importante para la rápida institucionalización de cualquier política sobre estas regiones. Por el contrario, Perú muestra un bajo nivel debido a que se sigue recurriendo a los discursos securitizadores para tomar medidas extraordinarias puntuales. Por último, el caso de Argentina nuevamente registra bajos niveles como consecuencia de que el propio discurso securitizador está presente en un bajo grado (variable A1).

Respecto del grado de difusión cultural, Brasil muestra un alto índice del mismo ya que no son muchas las voces de la sociedad civil que hayan cuestionado las medidas adoptadas. En el caso de Perú el nivel es medio. Existe un sector de la sociedad civil movilizadora y crítica con las medidas adoptadas. Sin embargo, la prensa y el Congreso no han mostrado signos de acompañar estas manifestaciones. Por último, el caso de Argentina registra un bajo nivel de difusión cultural. Paradójicamente, en el Congreso, la oposición política pregonaba una mayor securitización de las fronteras, mientras que desde el gobierno se discutía discursivamente contra esas propuestas. Asimismo, en Argentina existe una sociedad civil, una academia y medios de comunicación que monitorean permanentemente y denuncian los intentos de un mayor involucramiento de las FF.AA. en cuestiones de seguridad interna.

*Cuadro N°9: Tendencia respecto del nivel de éxito alcanzado en la institucionalización de la securitización de la frontera*

	Baja	Media	Alta (institucionalizado)
Caso 1: Brasil			X
Caso 2: Perú		X	
Caso 3: Argentina	X		

*Nota: nivel de institucionalización conforme a la incidencia de las variables A4, A5 y A6 para caso de estudio.*

El nivel de éxito alcanzado en los procesos de institucionalización con respecto a la militarización de las fronteras con el argumento de combatir al narcotráfico y el crimen organizado registró los tres grados posibles. En primer lugar, Brasil muestra signos de un alto nivel de institucionalización. Las tres variables (A4, A5 y A6) aparecen en una alta proporción y dicho país ha logrado instalar en su sistema y cultura política la noción de que es necesaria una presencia continua e intensiva del elemento militar en sus fronteras amazónicas. Sin embargo, ya aclaramos que el tema del narcotráfico y el crimen organizado puede ser sólo un argumento en el contexto de otras preocupaciones vinculadas a cuestiones más amplias.

En este sentido, requiere mayor atención -aunque excede los objetivos de este trabajo- la amenaza que pudiera suponer la presencia creciente de tropas y elementos estadounidenses en las bases localizadas en la Amazonía, especialmente en Perú y Colombia. Éste ha sido un hallazgo en el marco de nuestro análisis que, en realidad, no estaba contemplado inicialmente. Lo hemos denominado condición magnificadora C3 y, junto con la condición C2 (la presencia de grupos insurgentes como las FARC y Sendero Luminoso) podrían ser considerados elementos magnificadores de los movimientos securitizadores. Bajo este supuesto se disputarían liderazgos regionales en la construcción de una agenda de seguridad. Brasilia estaría en la búsqueda por conformar una Comunidad de Seguridad Suramericana para desplazar la agenda de seguridad impulsada desde Washington (vinculada a temas de terrorismo, narcotráfico y migración). Así, parte de sus discursos securitizadores compartiría temas de agenda con Estados Unidos, pero también incorporaría nuevos temas de su interés, como por ejemplo el de los recursos naturales. En todo caso, estas hipótesis -así como la de la amenaza de las FARC- no están explicitadas en los discursos securitizadores.

En el caso de Perú, el nivel de institucionalización es medio debido a que desde el Estado se impulsó una producción normativa tendiente a instalar la participación del Ministerio de Defensa en los temas de narcotráfico y crimen organizado. Sin embargo, los discursos en modo emergencia no se han transformado en vocabulario administrativo (variable A5) y Perú tiene una sociedad civil que cuestiona los enfoques militaristas que pretenden aunar la cuestión de Sendero Luminoso y narcotráfico con cultivos de hoja de coca (variable A6).

Finalmente, en Argentina la institucionalización de los espacios fronterizos sólo se ha logrado institucionalizar en un bajo nivel. Todas las variables se manifestaron en relación inversamente proporcional a la institucionalización: baja incorporación normativa y permanencia de restricciones sustanciales al accionar de las FF.AA. en las fronteras; bajo desplazamiento discursivo desde contenidos alarmistas hacia su naturalización a través de metáforas administrativas; y bajo grado de difusión cultural sobre el hecho de tratar de naturalizar la inclusión de estas problemáticas como temas de agenda del Ministerio de Defensa.

En el siguiente cuadro, se componen los resultados obtenidos y se comparan los niveles de institucionalización y el grado de securitización alcanzado por estos procesos.

*Cuadro N°10: Comparación entre los niveles de institucionalización y grado de securitización en los casos analizados*

<b>NIVEL DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROCESO</b>	<b>Baja</b>	<b>Media</b>	<b>Alta</b>
<b><i>GRADO DE SECURITIZACIÓN</i></b>			
<b><i>Alto</i></b>		Perú	Brasil
<b><i>Medio</i></b>			
<b><i>Bajo</i></b>	Argentina		

*Nota: Se esquematizan tendencias respecto del nivel de institucionalización y grado de securitización para los casos estudiados conforme la incidencia de las variables.*

## 2. Tendencias Observadas

Durante el presente trabajo se trató de explorar los mecanismos que indican tendencias hacia una alta securitización, en tanto el proceso sedimenta en estructuras que persisten en el tiempo y muestran cierta resistencia a los cambios (Buzan, 1998: 35). Los discursos sobre las fronteras como un lugar amenazado por el narcotráfico y el crimen organizado y, a partir de allí, su presentación como una amenaza existencial no implican por sí mismo que se haya securitizado el problema. Para que ello ocurra la audiencia debe otorgarle cierta legitimidad (Buzan, 1998: 25). En este sentido, habíamos considerado que los procesos podían situarse en tres estadios. Un primer estadio es aquel en el cual el proceso de securitización se encuentra en su fase inicial. En el mismo se intenta instalar el problema como una amenaza existencial y se procura ganar el apoyo y legitimidad de los actores relevantes de la sociedad. En el caso de Argentina, el proceso no ha pasado de esta primera fase, ya que existen numerosos actores que no prestan legitimidad a la militarización de las fronteras.

Un segundo estadio es aquel en el cual se llega a un alto grado de securitización a través de los discursos y las medidas adoptadas. Existe una audiencia que es persuadida de la urgencia y necesidad de militarizar los espacios fronterizos para hacer frente a las amenazas del crimen organizado y el narcotráfico. Haber arribado a este segundo estadio no implica el éxito de los agentes securitizadores; por el contrario, se puede permanecer durante largo tiempo en este proceso y luego, inclusive, puede revertirse el mismo. Perú muestra indicios de hallarse en esta segunda fase, sin ser clara la evolución ulterior del proceso. Parece que en gran medida ello puede depender de la movilización de la sociedad civil, en especial el campesinado podría jugar un rol importante.

Finalmente, el tercer estadio implica la institucionalización del proceso de securitización. Los discursos en modo emergencia y las medidas extraordinarias adoptadas se transforman en parte de rutinas burocráticas y son naturalizadas en los relatos y prácticas sociales. Brasil registra varios indicadores que lo posicionarían en esta tercera fase. Por otro lado, reiteramos las apreciaciones sobre el hecho de que éste país parece tener más de un motivo para impulsar procesos de securitización de sus fronteras. Nosotros nos hemos enfocado en uno de los argumentos presentados, aunque no ignoramos que existen otros y que, tal vez, en ellos resida la clave para entender el nivel de institucionalización alcanzado. De todos modos, no era el objetivo del presente trabajo encontrar las causalidades de estos procesos, sino simplemente explorar las tendencias para estos casos de estudio durante la última década.

De este modo, la tendencia observada a través de nuestro modelo es que en los países analizados se han impulsado procesos de securitización; aún en aquellos con mayores restricciones normativas y resistencias culturales a la participación de las FF.AA. en la seguridad doméstica (como el caso de

Argentina). Brasil parece haber aprovechado el discurso de las amenazas del narcotráfico y el crimen organizado en sus fronteras para promover una agenda de seguridad más amplia y que tiene efectos regionales. En el caso de Perú, la securitización del narcotráfico y el crimen organizado ha propiciado políticas de cooperación militar con Estados Unidos que tienen también implicancias para la dinámica regional.

En cualquiera de estos tres casos, las agendas de los Ministerios de Defensa se han ampliado, avanzando sobre competencias del ámbito de la seguridad pública. En primer lugar, tiende a diluirse la distinción entre seguridad y defensa y se militarizan respuestas a problemáticas que ya existían y eran abordadas tradicionalmente por programas de servicios públicos y de seguridad. La securitización de la frontera borra la frontera entre seguridad y defensa.

En segundo lugar, existe también el riesgo que supone asociar problemáticas de desarrollo con amenazas a la seguridad y, de este modo, caer en la securitización de la agenda del desarrollo con una creciente aceptación de respuestas militarizadas (Chillier y Freeman, 2005).

Por último, a través de estos discursos y medidas, se observa que los fenómenos del narcotráfico y el crimen organizado se traducen en muchas ocasiones en debates superficiales y con la búsqueda de mecanismos explicativos de causalidad lineal. Esta tendencia en Suramérica a la militarización de la seguridad pública es paralela a los discursos oficiales que se pronuncian a favor de un enfoque multidimensional de la seguridad (Calderón Grosso, 2012: 17). Como sostiene Buzan (1998), la securitización debe ser entendida en un sentido negativo y como un fracaso del manejo de estas problemáticas dentro de la esferas de decisión públicas regulares. Por ello, incluso en los casos en los que la securitización de un asunto sea una necesidad externa (por ejemplo una invasión extranjera), la desecuritización debe ser el objetivo a largo plazo en todos los casos (p.29).

### **3. Déficit en la Conformación de una Comunidad de Seguridad en la Región**

La militarización de las fronteras en la región ocurre al mismo tiempo que se procura la conformación de una Comunidad de Seguridad en América del Sur. Uno de los objetivos principales de una Comunidad de Seguridad consiste en construir una identidad común para enfrentar cuestiones de seguridad de forma conjunta. Dicha identidad se desarrolla a partir de discursos y prácticas al interior de cada Estado respecto de aquellas amenazas percibidas como comunes y de las iniciativas de cooperación en materia de seguridad colectiva. Respecto del problema del narcotráfico y el crimen organizado, supone un esfuerzo de convergencia en materia de ideologías y valores. Por este motivo,

la securitización de las fronteras puede emerger como un obstáculo en la pretendida construcción de una Comunidad de Seguridad.

Al respecto, debe llamar la atención la creciente militarización de las fronteras de Brasil. Éste país ha sido uno de los principales impulsores de dicha Comunidad, interesado en lograr una mayor convergencia en el proceso de integración regional a nivel político y de seguridad. Brasil ha implementado estos procesos de securitización, primero a nivel doméstico, pero fundamentalmente sobre el contorno de sus fronteras, ya que son las más extensas de toda América del Sur y le podría permitir articular una estrategia destinada a moldear las percepciones de amenazas de la región y encauzarlas dentro de su construcción de liderazgo regional.

El año 2011 es significativo respecto de la (re)militarización de las fronteras. Dicho año Brasil y Argentina intensificaron la militarización de las mismas. Brasil envió a las zonas limítrofes 7.000 efectivos militares y más de 30 aviones de guerra en la zona fronteriza desde el Chuy y hasta Corumbá. Esta medida formaba parte de la Operación Agata 2, en el marco del Plan Estratégico de Fronteras de ése país. Argentina, por su parte, lanzó su Programa Escudo Norte también con despliegue de efectivos militares. Asimismo, Perú realizó ése mismo año su primera Operación Trapecio Amazónico en su triple frontera con Brasil y Colombia. A partir de entonces, los tres países han reforzado sus operaciones militares para combatir el narcotráfico y el crimen organizado en estas regiones fronterizas. Por otro lado, Estados Unidos ha incrementado su presencia militar en Suramérica a través de la reactivación de la IV Flota en el año 2008, el incremento de asesores militares para el combate al narcotráfico en Perú y el establecimiento de bases militares en dicho país desde el año 2014.

Para llegar a estos procesos de militarización han debido recorrer caminos y construir relatos que legitimaran las medidas adoptadas. La securitización de las fronteras en Suramérica durante la última década ha implicado una transformación discursiva sobre las mismas. Así, se ha estructurado una visión de las fronteras como lugar de amenazas que, junto con su militarización, ha reforzado su funcionalidad divisoria.

Estas medidas adoptadas pueden ser una señal de retroceso respecto del proceso de regionalización y la concepción de las fronteras como espacio de intercambio e integración. En primer lugar, porque en la práctica la militarización de estas problemáticas propicia políticas unilaterales y belicistas que ya han ocasionado incidentes entre países vecinos. Es ilustrativo el caso de Colombia que atacó un campamento de las FARC en territorio de Ecuador en el año 2008.

Asimismo, la securitización de las fronteras resalta las diferencias de enfoques en cuanto al narcotráfico y el crimen organizado y no permite avances en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) al respecto. El conflicto dentro de dicho organismo multilateral es recurrente. Ello se debe a que UNASUR debe conciliar las prácticas y nociones de seguridad de aquellos países que utilizan activamente a sus FF.AA. en la lucha contra el crimen organizado y, por lo tanto, no distinguen entre defensa y seguridad; y aquellos que consideran dichos delitos como materia de sus sistemas de seguridad pública y diferenciados de los temas propios del Ministerio de Defensa (Ugarte, 2014: 153).

Por el lado del crimen organizado, la securitización de las fronteras se presenta como contradictoria con la declaración de intenciones que encontramos en los documentos suscriptos por los países de la región. Así, la adopción de la Decisión N° 14/2012 del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno (30 de diciembre de 2012) crea el Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT). Dicho órgano tiene como objetivo coordinar las acciones para enfrentar de forma efectiva la delincuencia organizada transnacional, especialmente mediante el intercambio de información, cooperación policial y de inteligencia. En su estatuto adopta muchas concepciones tendientes a distinguir entre seguridad y defensa. (Ugarte, 2014: 158).

Respecto del narcotráfico, el tema ha intentado incluirse en el Consejo Sudamericano de Defensa a través de las propuestas de Colombia. Sin embargo, Argentina y Chile se opusieron. Ecuador y Bolivia, propusieron abrir un espacio específico para estos temas, y así se creó en 2009 el Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico, cambiando en 2010 su denominación por el de Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas. Este último Consejo propicia un abordaje multidisciplinario del problema (Ugarte, 2014: 157). Sin embargo, los procesos unilaterales de militarización del combate al narcotráfico en regiones fronterizas parecen ir en la dirección opuesta al Plan de Acción de dicho Consejo. El mismo coloca el énfasis en líneas de acción tendientes a reforzar la presencia del Estado con más servicios para las poblaciones de zonas vulnerables, como proyectos educativos, de inclusión social y desarrollo económico.

A nivel regional por el momento parece difícil que se resuelva la disputa entre aquellos países que señalan a los déficit estructurales del Estado como catalizadores del narcotráfico y el crimen organizado y aquellos que imputan a éstas problemáticas las falencias infraestructurales de sus estados (Lasa, 2014: 136). Explicitado o no en los discursos de las elites políticas, éste diagnóstico puede ser inferido a partir de las medidas adoptadas en el terreno. El Estado puede recurrir a su poder infraestructural, a su poder despótico o a una combinación de distintas proporciones para lidiar con

estos fenómenos. Ello así, aunque los estudios citados y la evidencia indican que el recurso represivo no aporta soluciones de fondo e incrementa los niveles de violencia en el corto plazo.

En cualquier caso, el carácter transnacional de estas problemáticas nos devuelve al ámbito de las fronteras como objeto de análisis privilegiado en este trabajo. Ellas representan el contorno del Estado, los límites de su poder, sea este el despótico o el infraestructural. En este sentido, la militarización de las fronteras para lidiar con estas problemáticas globales puede no ser otra cosa más que el síndrome de la impotencia del Estado. Como argumenta Balibar (2004: 110-111), se trata de Estados que se vuelven cada vez más impotentes para regular los flujos de todo tipo, pero especialmente aquellos de los cuales depende la prosperidad de sus poblaciones (flujos económicos, especialmente financieros). Ante el desmontaje progresivo de estas capacidades estatales y el creciente sentimiento de inseguridad e impotencia que sienten sus ciudadanos, las medidas securitizadoras encuentran un público receptivo y predispuesto a persuadirse, de esta forma, que su Estado todavía tiene poder.

Se trata de concepciones policiales de la frontera. A partir de su representación como lugar de amenaza permanente, abandono, ilegalidad y urgencia, se demanda su instauración como "cordón sanitario" (Balibar, 2004: 85). Así, se estructuran estereotipos y percepciones que legitiman formas de colonización de estos espacios a partir de la violencia física (Reyes Novaes, 2011: 106).

No obstante, parece posible afirmar que si los estados quieren afrontar estos desafíos transnacionales, por lo menos se requerirá que acompañen la tendencia de un mundo globalizado y procuren coordinar esfuerzos, cuanto menos a nivel regional. De este modo, se podría proponer formas más sofisticadas de compensar las capacidades de estos actores, que no sólo poseen recursos de violencia física, sino sobre todo financieros y que, especialmente, se nutren de la colaboración o aquiescencia internacional.

## BIBLIOGRAFÍA

### ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS

- Aguirre, D. (2011a, julio 6). Lanzan mega operativo antidrogas en triple frontera Perú-Colombia-Brasil. *La República*. Recuperado de: <http://larepublica.pe/06-07-2011/lanzan-mega-operativo-antidrogas-en-triple-frontera-peru-colombia-brasil> (consultado el 28/01/2016).
- Aguirre, D. (2011b, julio 8). Narcotráfico: Fuerzas antidrogas destruyeron tres mega laboratorios en Caballococha. *La República*. Recuperado de: <http://larepublica.pe/08-07-2011/narcotrafico-fuerzas-antidrogas-destruyeron-tres-megalaboratorios-en-caballococha> (consultado el 26/01/2016).
- Aguirre, D. (2011c, julio 9). Narco Jair Ardela Michué acusado de ejecutar a 20 en Caballococha. *La República*. Recuperado de: <http://larepublica.pe/09-07-2011/narco-jair-ardela-michhue-acusado-de-ejecutar-20-en-caballococha> (consultado el 28/01/2016).
- Aguirre, D. (2011d, diciembre 18). Peruano "Chocolate" y colombianos "Cali" y "Alonso" son los capos de la triple frontera. *La República*. Recuperado de: <http://larepublica.pe/18-12-2011/peruano-chocolate-y-colombianos-cali-y-alonso-son-los-capos-de-la-triple-frontera> (consultado el 28/01/2016).
- Aguirre, D. (2012a, enero 4). Mafias colombianas financian el cultivo masivo de hoja de coca en el Trapecio Amazónico. *La República*. Recuperado de: <http://larepublica.pe/04-01-2012/mafias-colombianas-financian-el-cultivo-masivo-de-hoja-de-coca-en-el-trapecio-amazonico> (consultado el 28/01/2016).
- Aguirre, D. (2012b, diciembre 18). Sólo 12 policías combaten a narcotraficantes del Trapecio Amazónico. *La República*. Recuperado de: <http://larepublica.pe/18-12-2011/solo-12-policias-combaten-narcotraficantes-del-trapecio-amazonico> (consultado el 28/01/2016).
- Brasil tiene su tiro de destrucción desde 2004. (2011, abril 25). *La Nación*. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1368061-brasil-tiene-su-tiro-de-destrucción-desde-2004> (consultado el 28/01/2016).
- Braslavsky, G. (2011, julio 23). Los radares desplegados por Garré no detectan aviones narco en vuelo. *Clarín*. Recuperado de: [http://www.clarin.com/politica/radares-desplegados-Garre-detectan-aviones\\_0\\_522547893.html](http://www.clarin.com/politica/radares-desplegados-Garre-detectan-aviones_0_522547893.html) (consultado el 29/01/2016).

- Caballococha y Cuchillococha, principales vías de tránsito del tráfico de drogas (2012, enero 4). *La República*. Recuperado de: <http://larepublica.pe/04-01-2012/caballococha-y-cuchillococha-principales-vias-de-transito-del-trafico-de-drogas> (consultado el 28/01/2016).
- Combatimos la criminalidad organizada en todos los terrenos. Entrevista a Nilda Garre. (2011, julio 24). *Página 12*. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-172926-2011-07-24.html> (consultado el 29/01/2016).
- Contra el derribo. Entrevista a Nilda Garre. (2011, julio 24). *Página 12*. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/subnotas/172926-54821-2011-07-24.html> (consultado el 30/01/2016).
- Cruz, E. (2009, febrero 10). Se desata guerra de mafias en la triple frontera del Perú, Colombia y Brasil. *La República*. Recuperado de: <http://larepublica.pe/10-02-2009/se-desata-guerra-de-mafias-en-la-triple-frontera-del-peru-colombia-y-brasil> (consultado el 28/01/2016).
- Crece la tensión: Chavez ordenó cerrar la embajada venezolana en Bogotá y movilizó sus tropas a la frontera. (2008, marzo 2). *Clarín*. Recuperado de: <http://edant.clarin.com/diario/2008/03/02/um/m-01619624.htm> (Consultado el 28/04/2016).
- De Corso, L. (2012, agosto 5). Lluvia blanca: la cocaína que cae desde las avionetas. *Clarín*. Recuperado de: [http://www.clarin.com/narcotrafico/Lluvia-blanca-cocaina-cae-avionetas\\_0\\_749925134.html](http://www.clarin.com/narcotrafico/Lluvia-blanca-cocaina-cae-avionetas_0_749925134.html) (consultado el 30/01/2016).
- Denuncian descontrol en la frontera norte del país (2013, marzo 27). *Parlamentario.com*. Recuperado de: <http://www.parlamentario.com/noticia-52438.html> (consultado el 30/01/2016).
- Descubren casi cien kilos de cocaína en un auto (2014, septiembre 27). *Diario Popular*. Recuperado de: <http://www.diariopopular.com.ar/notas/204393-descubren-casi-cien-kilos-cocaína-un-auto> (consultado el 29/01/2016).
- Dirandro a la caza de laboratorios de la droga en triple frontera (2011, julio 6). *Inforegión - Agencia de Prensa Ambiental*. Recuperado de: <http://www.inforegion.pe/107447/dirandro-a-la-caza-de-laboratorios-de-la-droga-en-triple-frontera/> (Consultado el 26/01/2016).
- Duran, M. (2011, agosto 21). Operación Escudo Norte o un fracaso anunciado. *La Voz*. Recuperado de: <http://www.lavoz.com.ar/operacion> (consultado el 29/01/2016).

El Gobierno busca reforzar el plan antidrogas Escudo Norte (2016, enero 4). *La Nación*. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1859098-el-gobierno-busca-reforzar-el-plan-antidrogas-escudo-norte> (consultado el 29/01/2016).

Exército descubre militares cubanos no "mais médicos"(2014, octubre 16). *Tribuna da Regiao*. Recuperado de: <http://jornaltribunadaregio.com.br/?p=2908> (visitado el 13/12/2015).

Fortalecerán presencia del Estado en la frontera con Colombia y Brasil (2012, enero 6). *La República*. Recuperado de: <http://larepublica.pe/06-01-2012/fortaleceran-presencia-del-estado-en-la-frontera-con-colombia-y-brasil> (consultado el 28/01/2016).

Gallo, D. (2009, septiembre 23). Narcotráfico: la Corte pide más radares. *La Nación*. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1177912-narcotrafico-la-corte-pide-mas-radares> (consultado el 30/01/2016).

Gendarmeria incautó más de 27 kilos de cocaína: dos detenidos (2013, diciembre 4). *Diario Popular*. Recuperado de: <http://www.diariopopular.com.ar/notas/177116-gendarmeria-incauto-mas-27-kilos-cocaina-dos-detenidos> (consultado el 29/01/2016).

Gendarmeria incautó una tonelada de marihuana en el Litoral (2016, enero 29). *Diario Popular*. Recuperado de: <http://www.diariopopular.com.ar/notas/199192-gendarmeria-incauto-una-tonelada-marihuana-el-litoral> (consultado el 29/01/2016).

Gorriti, G. (2011, julio 8). El narcotráfico en la Triple Frontera. Alianza sin precedentes entre las policías peruana y brasileña para enfrentar el crecimiento del crimen organizado. *IDL – Reporteros*. Recuperado de: <https://idl-reporteros.pe/el-nuevo-frente-contr-a-el-narcotrafico-en-el-trapecio-amazonico/> (Consultado el 26/01/2016).

Guerrero Lauri, E. y Velásquez Solar, A. (2013, septiembre 30 ). Narcos utilizan a niños para elaborar droga en el Trapecio Amazónico. *La República*. Recuperado de: <http://larepublica.pe/30-09-2013/narcos-utilizan-a-ninos-para-elaborar-droga-en-el-trapecio-amazonico> (consultado el 26/01/2016).

Gutierrez, M. (2012, marzo 4). Cultivos de coca en Loreto son superiores a los del VRAE. *La República*. Recuperado de: <http://larepublica.pe/04-03-2012/cultivos-de-coca-en-loreto-son-superiores-los-del-vrae> (consultado el 28/01/2016).

Incautan 622 kilos de marihuana en operativos en Corrientes y Misiones (2013, febrero 26). *Diario Popular*. Recuperado de: <http://www.diariopopular.com.ar/notas/147842-incautan-622-kilos-marihuana-operativos-corrientes-y-misiones> (consultado el 29/01/2016).

- La ilegalidad al límite: narcotráfico en la triple frontera (2015, noviembre 14). *El Comercio*. Recuperado de: <http://elcomercio.pe/peru/pais/ilegalidad-al-limite-narcotrafico-triple-frontera-noticia-1856192> (consultado el 27/01/2016).
- La poderosa conexión Caballococha-Leticia-Tabatinga (2012, enero 4). *La República*. Recuperado de: <http://larepublica.pe/04-01-2012/la-poderosa-conexion-cabalococha-leticia-tabatinga> (consultado el 28/01/2016).
- Lamilla Aguilar, N. (2009, mayo). Violencia y derechos humanos en el VRAE. *Retablo - Revista de Análisis Político y Regional*, 26, pp. 12-13.
- Lasa, M. (2015, 15 de marzo). Narco made in Argentina. *Bastion Digital Argentina*. Recuperado de: <http://ar.bastiondigital.com/notas/narco-made-argentina> (Consultado el 11/05/2016).
- Litvachky, P. (2013, noviembre 17). Coartada de la mano dura. *Página 12*. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-233806-2013-11-17.html> (consultado el 12/05/2016).
- Masa afirma que la ley de derribo no es una carta libre para tirar aeronaves ( 2013, noviembre 17). *La Prensa*. Recuperado de: <http://www.laprensa.com.ar/416008-Massa-afirma-que-la-ley-de-derribo-no-es-una-carta-libre-para-tirar-aeronaves.note.aspx> (consultado el 06/09/2015).
- Médicos cubanos ignoran problemas e quieren seguir atendiendo no AM. (2015, septiembre 18). *Portal de noticias G1*. Recuperado de: <http://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2015/09/medicos-cubanos-ignoran-problemas-e-querem-seguir-atendiendo-no-am.html> (consultado el 13/12/2015).
- Narcotráfico: Perú declaró la emergencia en la frontera (2014, septiembre 11). *La Jornada online*. Recuperado de: <http://jornadaonline.com/Internacional/120813-Narcotr%C3%A1fico:-Per%C3%BA-declar%C3%B3-la-emergencia-en-la-frontera> (consultado el 27/01/2016).
- Narcotráfico: los riesgos de la lucha militar. Entrevista a Alberto Fohrig.(2014, enero 29). *Clarín*. Recuperado de: [http://www.clarin.com/opinion/Narcotrafico-riesgos-lucha-militar\\_0\\_1075092501.html](http://www.clarin.com/opinion/Narcotrafico-riesgos-lucha-militar_0_1075092501.html) (consultado el 29/01/2016).
- Natanson, J. (2014, mayo). ¿Para qué cambiar lo que más o menos funciona? *Le Monde Diplomatique*, 179. Recuperado de: <http://www.eldiplo.org/index.php/archivo/179-soja/para-que-cambiar-lo-que-mas-o-menos-funciona/> (consultado el 11/05/2016).

- Noriega, C. (2009, febrero 3). La IV Flota operará en Perú. Alan García permitirá el ingreso de Militares de Estados Unidos. *Página 12*. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-119404-2009-02-03.html> (consultada el 24/01/2016).
- Operación Excelencia: La batalla de Vizcatán. (2008, octubre). *Revista Retablo*, 23. Recuperado de: <http://www.ser.org.pe/files/retablo23.pdf> (consultado el 29/01/2016)
- Operativo Escudo Norte: el Ejército no puede detener sospechosos ni derribar aviones (2013, septiembre 4). *Infobae*. Recuperado de: <http://www.infobae.com/2013/09/04/1506429-operativo-escudo-norte-el-ejercito-no-puede-detener-sospechosos-ni-derribar-aviones> (consultado el 29/01/2016).
- Oz, F. (2016, enero 30). Los radares del Escudo Norte son vulnerados con la ayuda de niños. *Perfil*. Recuperado de: <http://www.perfil.com/politica/Los-radares-del-Escudo-Norte-son-vulnerados-con-la-ayuda-de-ninos-20140208-0012.html> (consultado el 29/01/2016).
- Perú declaró la emergencia en la frontera con Colombia y Brasil por la amenaza narco (2014, septiembre 11). *Infobae*. Recuperado de: <http://www.infobae.com/2014/09/11/1594159-peru-declaro-la-emergencia-la-frontera-colombia-y-brasil-la-amenaza-narco> (consultado el 28/01/2016).
- Polémica por la llegada de miles de médicos cubanos (2013, mayo 19). *La Nación*. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1583339-polemica-por-la-llegada-de-miles-de-medicos-cubanos> (visitado el 13/12/2015).
- Recorrida de legisladores radicales en la frontera caliente de la droga (2013, marzo 26). *Portal BA de Información y Noticias*. Recuperado de: [http://www.portalba.com.ar/noticia\\_1\\_26722\\_recorrida-de-legisladores-radicales-en-la-frontera-caliente-de-la-droga](http://www.portalba.com.ar/noticia_1_26722_recorrida-de-legisladores-radicales-en-la-frontera-caliente-de-la-droga) (consultado el 30/01/2016).
- Rodrich, R. (2011, julio 9). Operación antidrogas golpea narcotráfico del Bajo Amazonas. *El Comercio*. Recuperado de: <http://elcomercio.pe/peru/lima/operacion-antidrogas-golpea-narcotrafico-bajo-amazonas-1-noticia-848782> (Consultado el 26/01/2016).
- Rojas, A. (2008, marzo 2). En un ataque en Ecuador matan a Raul Reyes, segundo de las FARC. *Clarín*. Recuperado de: <http://edant.clarin.com/diario/2008/03/02/elmundo/i-02215.htm> (Consultado el 28/04/2016).

- Rose, O. (2014, marzo). VRAEM: El fantasma de la erradicación. *Retablo - Revista de Análisis Político y Regional*, 56, pp. 8-9.
- Schiaretti presentó un proyecto de ley para interceptar y derribar aeronaves sospechosas (2014, marzo 13). *La Voz*. Recuperado de: <http://www.lavoz.com.ar/politica/schiaretti-presento-un-proyecto-de-ley-para-interceptar-y-derribar-aeronaves-sospechosas> (consultado el 06/09/2015)
- Soberón, R. (2014, julio). Corrupción y narcotráfico en el Perú. Una aproximación. *Revista Argumentos*, 3, 22-26. Recuperado de: <http://goo.gl/WJnOSa> (consultado el 14/05/2016).
- Stochero, T. (2013a, diciembre 9). Soldados que defendem fronteiras da Amazônia vivem na 'idade da pedra'. *Globo 1*. Recuperado de: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/12/soldados-que-defendem-fronteiras-da-amazonia-vivem-na-idade-da-pedra.html> (consultado el 07/11/2015).
- Stochero, T. (2013b, diciembre 9). Exército teme que plantação de coca do Perú 'transborde' para o Brasil. *Globo 1*. Recuperado de: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/12/exercito-teme-que-plantacao-de-coca-do-peru-transborde-para-o-brasil.html> (consultado el 07/11/2015).  
 “Temos poder de polícia, mas nós não somos polícia de fronteira. Não estamos aqui para substituir os outros órgãos do Estado brasileiro que deveriam estar presentes na fronteira e não estão”, afirmou o coronel Machado.”
- Trapezio Amazónico es una zona altamente peligrosa (2011, diciembre 18). *La República*. Recuperado de: <http://larepublica.pe/18-12-2011/trapezio-amazonico-es-una-zona-altamente-peligrosa> (consultado el 28/01/2016).
- Ugarte, J. (2012, septiembre 9). La cooperación en seguridad pública y defensa en América Latina. *Mercosur ABC*. Recuperado de: <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=3471&IdSeccion=3> (consultado el 11/05/2016).
- Un escudo contra los narcotraficantes (2011, julio 21). *Página 12*. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-172726-2011-07-21.html> (consultado el 29/01/2016).
- Una delgada línea entre el delito y el reclamo de la gente (2012, octubre 14). *El Tribuno de Salta*. Recuperado de: <http://www.eltribuno.info/una-delgada-linea-el-delito-y-el-reclamo-la-gente-n211932> (consultado el 30/01/2016).
- VRAE - Entre la pobreza y la inseguridad. (2008, diciembre). *Revista Retablo* (Suplemento Especial). Recuperado de: [http://www.ser.org.pe/files/especial\\_vrae.pdf](http://www.ser.org.pe/files/especial_vrae.pdf) (consultado el 29/01/2016).

Wiener (2013, agosto 27). Perú: El Congreso suspende debate y abandona en Lima autoridades y dirigentes campesinos del VRAEM. *Clave Verde*. Recuperado de: <http://www.claveverde.org/index.php/noticias/322-peru-el-congreso-suspende-debate-y-abandona-en-lima-autoridades-y-dirigentes-campesinos-del-vraem.html> (consultado el 11/05/2016)

Yáñez, R. (2013, septiembre 9). Despliegue militar en la Frontera Norte. *Diario Salta 21*. Recuperado de: <http://www.salta21.com/Despliegue-militar-a-la-Frontera.html> (consultado el 29/01/2016).

## DOCUMENTOS

Arroyo, J. (2011). *Antes de que sea demasiado tarde. Recomendaciones de política sobre seguridad y narcotráfico 2011-2016* (Documento No. 3). Universidad Peruana Cayetano Heredia y el Consorcio de Investigación Económica y Social. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3\\_uibd.nsf/5847C696A6E4EFC60525796C00705959/\\$FILE/Narcotr%C3%A1ficoDocumento.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/5847C696A6E4EFC60525796C00705959/$FILE/Narcotr%C3%A1ficoDocumento.pdf)

Asamblea Permanente por los Derechos Humanos. (2015). *Carta al país*. Recuperado de: [http://www.apdh-argentina.org.ar/carta\\_al\\_pais](http://www.apdh-argentina.org.ar/carta_al_pais) (consultado el 30/01/2016).

Briscoe, I. (2008). *Conflictos en la frontera: Las nuevas zonas calientes en América Latina* (FRIDE). Recuperado de Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior: [http://fride.org/download/com\\_bordelands\\_americas\\_esp\\_jul08.pdf](http://fride.org/download/com_bordelands_americas_esp_jul08.pdf) (consultado el 12/05/2016)

Cabieses Cubas, H. (Junio 2004). *Complejidades de la hoja de coca y la política de drogas en los Andes* (Reporte, Junio 2004). En Jornadas de Trabajo e Intercambio Cooperación al desarrollo y problemas de drogas. Fundación de Ayuda contra la Drogadicción, Casa de América y Junta de Comunidades de Castilla La Mancha (pp. 73-84). Recuperado de: [http://www.fad.es/sites/default/files/cooperacion\\_al\\_desarrollo.pdf](http://www.fad.es/sites/default/files/cooperacion_al_desarrollo.pdf) (consultado el 12/05/2016).

- Cabienes Cubas, H. (2009). *La coca y la política de drogas en el Perú: de fracaso anunciado al viraje requerido* (Informe sobre Desarrollo Humano/Perú 2009). Recuperado del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): [http://www.undp.org/content/dam/peru/docs/Gobernabilidad%20democr%C3%A1tica/EstadoEnDebate\\_6.pdf](http://www.undp.org/content/dam/peru/docs/Gobernabilidad%20democr%C3%A1tica/EstadoEnDebate_6.pdf) (consultado el 12/05/2016).
- Carta abierta a los Ministras y Ministros responsables de la seguridad pública de las Américas. (2013). Cuarta Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, Medellín, Colombia, 21 y 22 de noviembre. Recuperado de: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/CartaOrgsMISPAIV.pdf> (consultado el 30/01/2016).
- Celi, P. (2005). *Nuevas tendencias en seguridad y defensa en América Latina*. Recuperado del Atlas Comparativo de la Defensa, Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL): <http://www.resdal.org.ar/atlas/atlas-celi.pdf> (consultado el 12/05/2016).
- Centro de Estudios Legales y Sociales. (2013). *Políticas de drogas: los derechos humanos en el centro del debate*. Recuperado de: <http://www.cels.org.ar/documentos/index.php?info=detalleDoc&ids=3&lang=es&ss=&idc=1634> (consultado el 30/01/2016).
- Centro de Estudios Legales y Sociales. (2015). *Derechos humanos en Argentina. Informe 2015*. Recuperado de: <http://www.cels.org.ar/especiales/informe-anual-2015/> (consultado el 12/05/2016).
- Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos. (2013). *Narcos utilizan a niños para elaborar droga en el Trapecio Amazónico* (Reporte, septiembre 2013). Recuperado de: <http://ciddh.com/2013/09/> (Consultado el 26/01/2016).
- Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos. (2013). *Aviso: Cancelación del foro sobre el VRAEM* (Reporte, 23 de agosto). Recuperado de: <https://ciddh.com/2013/08/23/cancelacion-del-foro-nacional-sobre-seguridad-en-el-vraem-nota-de-prensa/> (consultado el 12/05/2016).
- Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos. (2014). *Comunicado frente a renuncia de presidencia de DEVIDA-¿Fin del secuestro de las políticas sobre drogas?* (Reporte, 28 de mayo) Recuperado de: <https://ciddh.com/2014/05/28/comunicado-frente-a-renuncia-de-presidenta-de-devida-fin-del-secuestro-de-las-politicas-sobre-drogas/> (consultado el 29/01/2016).

- Chillier, G. y Freeman, L. (2005). *El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: Una amenaza en potencia* (Reporte, julio 2005). Recuperado de Washington Office on Latin America (WOLA): [http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Regional%20Security/past/El%20nuevo%20concepto%20de%20seguridad\\_lowres.pdf](http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Regional%20Security/past/El%20nuevo%20concepto%20de%20seguridad_lowres.pdf) (consultado el 12/05/2016).
- Congreso del Perú. (2004a). *Primera Legislatura Ordinaria de 2004, 4º sesión vespertina, 12 de agosto* (Diario de los Debates, Tomo I). Recuperado de: <http://www2.congreso.gob.pe/> (consultado el 24/01/2016).
- Congreso del Perú. (2004b). *Discurso del Presidente del Congreso Ántero Flores-Aráoz Esparza en el recibimiento al Presidente de Colombia, doctor Álvaro Uribe* (22 de octubre). Recuperado de: <http://www2.congreso.gob.pe/> (consultado el 24/01/2016)
- Congreso del Perú. (2008). *Primera Legislatura Ordinaria de 2008, 21.ª B Sesión (Matinal), 27 de noviembre* (Diario de los Debates, Tomo III). Recuperado de: <http://www2.congreso.gob.pe/> (consultado el 24/01/2016).
- Congreso de la República del Perú. (1985). Ley No 24.150. Establece normas que deben cumplirse en los estados de excepción en que las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno, en todo o en parte del territorio (7 de junio de 1985). Recuperado de: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/> (consultado el 24/01/2016).
- Congreso de la República del Perú. (2005). Ley 28.478. Ley del sistema de seguridad y defensa nacional (27 de marzo de 2005). Recuperado de: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/> (consultado el 24/01/2016).
- Congreso de la República del Perú.(2012). Ley 29.915. Delégase en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de fortalecimiento y reforma institucional del sector interior y defensa nacional (12 de septiembre de 2012). Recuperado de: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/> (consultado el 24/01/2016).
- Creación del Plan Nacional de Protección Aérea de la Frontera Norte, Proyecto de Ley, No. de expediente 1791-D-2011, Congreso de la Nación Argentina. (2011). Recuperado de: <http://www1.hcdn.gov.ar/proxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=1791-D-2011> (consultado el 13/05/2016).

- Dreyfus, P. (2005, enero). *Agenda de Seguridad en el MERCOSUR: La Triple Frontera como “espacio de inseguridad regional”*. Trabajo de apoyo para los fundamentos y planeamiento del Programa Internacional de Seguridad Humana (PISH), Rio de Janeiro, Brasil. Recuperado de: <http://comunidadessegura.org.br/files/DreyfusTriplefrontera.pdf> (consultado el 13/05/2016).
- Fernández, C. (2009). *Cristina Fernández en la reunión de autoridades nacionales por la trata de personas* (Casa Rosada, Presidencia de la Nación, jueves 26 de marzo de 2009). Recuperado de: <http://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/20737-blank-80494027> (Consultado el 05/09/2015).
- Fernández, C. (2014). *Audiencia de la Presidenta Cristina Fernández con su par de Chile, Michelle Bachelet: Conferencia de prensa conjunta* (Casa Rosada, Presidencia de la Nación, 12 de mayo de 2014). Recuperado de: <http://www.caserosada.gob.ar/informacion/conferencias/27487-audiencia-de-la-presidenta-cristina-fernandez-con-su-par-de-chile-michelle-bachelet-conferencia-de-prensa-conjunta> (Consultado el 06/09/2015)
- Fernández, C. (2011). *Cumbre de Estados Latinoamericanos y del Caribe: Palabras de la Presidenta de la Nación* (Casa Rosada, Presidencia de la Nación, 3 de diciembre de 2011). Recuperado de: <http://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/25583-cumbre-de-estados-latinoamericanos-y-del-caribe-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion> (Consultado el 06/09/2015)
- Fontana, A. (1997). *Complejidad de riesgo e interdependencia. Tendencias de cambio en la seguridad internacional*. Documento de Trabajo Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN, N° 24). Recuperado de: <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=24116> (consultado el 13/05/2016).
- García, A. (2007). *Mensaje a la Nación, ante el Congreso de la República*, 28 de julio de 2007. Recuperado de: <http://www2.congreso.gob.pe/> (consultado el 24/01/2016).
- García, A. (2008). *Mensaje a la Nación, ante el Congreso de la República*, 28 de julio de 2008. Recuperado de: <http://www2.congreso.gob.pe/> (consultado el 24/01/2016).
- García, A. (2009). *Mensaje a la Nación, ante el Congreso de la República*, 28 de julio de 2009. Recuperado de: <http://www2.congreso.gob.pe/> (consultado el 24/01/2016).

- García, A. (2010). *Mensaje a la Nación, ante el Congreso de la República*, 28 de julio de 2010. Recuperado de: <http://www2.congreso.gob.pe/> (consultado el 24/01/2016).
- García, J. (2013). *La situación del narcotráfico en la región de Loreto*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales (Documento No.19). Recuperado de: <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/39951> (consultado el 13/05/2016)
- García Pinzón, V. (julio de 2014). *Poderes regionales y globales en un mundo cambiante. En los confines del Estado: una mirada comparada a la seguridad en las zonas fronterizas de Suramérica*. En Conferencia Flacso-Isa, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/beec4999-8940-4fca-91ab-91b787aeb3c2.pdf> (consultado el 13/05/2016)
- Humala, O. (2011). *Mensaje a la Nación, ante el Congreso de la República*, 28 de julio de 2011. Recuperado de: <http://www2.congreso.gob.pe/> (consultado el 24/01/2016).
- Humala, O. (2012). *Mensaje a la Nación, ante el Congreso de la República*, 28 de julio de 2012. Recuperado de: <http://www2.congreso.gob.pe/> (consultado el 24/01/2016).
- Humala, O. (2013). *Mensaje a la Nación, ante el Congreso de la República*, 28 de julio de 2013. Recuperado de: <http://www2.congreso.gob.pe/> (consultado el 24/01/2016).
- Humala, O. (2014). *Mensaje a la Nación, ante el Congreso de la República*, 28 de julio de 2014. Recuperado de: <http://www2.congreso.gob.pe/> (consultado el 24/01/2016).
- Instituto Igarapé. (2015). *Critérios objetivos de distinção entre usuários e traficantes de drogas - cenários para o Brasil*. Recuperado de: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/08/Nota-t%C3%A9cnica-Igarap%C3%A9-08-2015.pdf> (consultado el 13/05/2016).
- Kirchner, C. (2005). *Mensaje Presidencial del Dr. D. Nestor Carlos Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa* (Honorable Congreso de la Nación, 1 de marzo de 2005) Recuperado de: [http://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral\\_info\\_parlamentaria/dip/documentos/](http://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/documentos/) (consultado el 13/05/2016)

Kirchner, C. (2006). *Mensaje Presidencial del Dr. D. Nestor Carlos Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa* (Honorable Congreso de la Nación, 1 de marzo de 2006) Recuperado de: [http://www.hcdn.gov.ar/secparl/dgral\\_info\\_parlamentaria/dip/documentos/](http://www.hcdn.gov.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/documentos/) (consultado el 13/05/2016)

La Argentina y la cuestión de las drogas. Una propuesta para repensar el debate público. (2014, mayo 6). Documento #1. Recuperado de: [http://cuestiondrogasargentina.tumblr.com/post/131089337667/la-argentina-y-la-cuesti%C3%B3n-de-drogas-una?is\\_related\\_post=1](http://cuestiondrogasargentina.tumblr.com/post/131089337667/la-argentina-y-la-cuesti%C3%B3n-de-drogas-una?is_related_post=1) (consultado el 13/05/2016).

Lula da Silva, L. (2004). *Mensagem ao Congresso Nacional* ( Presidencia da República do Brasil). Recuperado de: [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)

Lula da Silva, L. (2005). *Mensagem ao Congresso Nacional* ( Presidencia da República do Brasil). Recuperado de: [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)

Lula da Silva, L. (2006). *Mensagem ao Congresso Nacional* ( Presidencia da República do Brasil). Recuperado de: [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)

“Outro território importante sobre o qual assentam-se programas de desenvolvimento regional é a *Faixa de Fronteira*. Em 2005, foi consubstanciada uma proposta de reestruturação do programa de desenvolvimento da região, que transcendeu o enfoque apenas geopolítico, para uma abordagem inovadora dos aspectos geoeconômicos, permitindo que essa área seja alvo de uma ação pública federal não exclusivamente focada na segurança nacional para incorporar aspectos típicos do desenvolvimento regional.”

Lula da Silva, L. (2007). *Mensagem ao Congresso Nacional* (Presidencia da República do Brasil). Recuperado de: [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)

Lula da Silva, L. (2008). *Mensagem ao Congresso Nacional* (Presidencia da República do Brasil). Recuperado de: [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)

“Na Faixa de Fronteira, foram desenvolvidas, em 2007, ações de valorização das potencialidades locais, promoção/recuperação de cidadania, dinamização da economia, apoio à infra-estrutura econômica e social, organização social e institucional e integração com países da América do Sul (...) Para 2008 está prevista a continuidade dessas ações, com foco no fortalecimento das relações fronteiriças por meio da atuação nas áreas de cooperação internacional, principalmente nos segmentos do turismo, logística e cultura.”

- Lula da Silva, L. (2009). *Mensagem ao Congresso Nacional* ( Presidencia da República do Brasil). Recuperado de: [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)
- Lula da Silva, L. (2010). *Mensagem ao Congresso Nacional* ( Presidencia da República do Brasil). Recuperado de: [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)
- “O Pronasci implanta os Territórios de Paz para enfrentar e prevenir a criminalidade e a violência. O Território de Paz é um conjunto de ações preventivas e integradas, que faz com que o Estado passe a retomar o controle nessas regiões conflagradas, oferecendo acesso aos serviços públicos e melhorando a qualidade de vida da população.”
- Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH).(2008). *Governo ignora índios em seu plano de defesa, afirma Funai*. Recuperado de: [http://www.mndh.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=992&Itemid=45](http://www.mndh.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=992&Itemid=45) (consultado el 30/01/2016).
- Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH). (2007). *ONU propõe a autonomia das etnias indígenas*. Disponible en: [http://www.mndh.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=140&Itemid=45](http://www.mndh.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=140&Itemid=45) (consultado el 30/01/2016).
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDD). (2008). *Informe mundial sobre las drogas*. Recuperado de: [https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2008/wdr08\\_execsum\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/wdr08_execsum_spanish.pdf) (consultado el 18/03/2016)
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito(ONUDD). (2015). *Informe sobre monitoreo de coca en Perú*. Recuperado de: [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Peru/Peru\\_Informe\\_monitoreo\\_coca\\_2014\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Peru/Peru_Informe_monitoreo_coca_2014_web.pdf) (consultado el 10/02/2016).
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2013). *Carta abierta a los Gobiernos de la región presentes en la Asamblea General de la OEA Antigua, Guatemala*. Recuperado de: <https://www.tni.org/es/weblog/item/4811-carta-abierta-a-los-gobiernos-de-la-region-presentes-en-la-asamblea-general-de-la-oea> (consultado el 13/05/2016).
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2014). *Aportes de la Sociedad Civil a los Gobiernos con vistas a la Asamblea Extraordinaria sobre el Problema Mundial de las Drogas*. Recuperado de: <http://idpc.net/es/alerts/2014/09/aportes-de-la-sociedad-civil-a-los-gobiernos-con-vistas-a-la-asamblea-extraordinaria-sobre-el-problema-mundial-de-las-drogas-de-oea-del-19-de-septiembre-de-2014> (consultado el 13/05/2016).

- Orozco Restrepo, G. (2008). *¿Es posible un Complejo de seguridad en la región andina? Un análisis desde los aportes de la Escuela de Copenhague*. Ponencia para el Primer Congreso de Ciencia Política Asociación Colombiana de Ciencia Política (ACCPOL, Septiembre- Octubre 2008).
- Osorio Machado, L. (2008). *Repensando o Papel das Fronteiras*. VII Encontro Nacional de Estudos Estratégicos. Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional, noviembre de 2007, Brasilia, DF. Recuperado de: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/lula/vii-encontro-nacional-de-estudos-estrategicos-v3-2008> (consultado el 13/05/2016).
- Presidencia de la República del Perú. (1991). Decreto Legislativo 741. Reconocen a Comités de Autodefensa, como organizaciones de la población para desarrollar actividades de auto defensa de su comunidad (12 de noviembre de 1991). Recuperado de: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/> (consultado el 24/01/2016).
- Presidencia de la República del Perú. (1992). Decreto Legislativo 738. Establecen normas a las que deben sujetarse las Fuerzas Armadas al intervenir en las zonas no declaradas en Estado de Emergencia (12 de noviembre de 1991). Recuperado de: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/> (consultado el 24/01/2016).
- Presidencia de la República de Perú. (2010). Decreto Legislativo 1095. Establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional ( 1 de septiembre de 2010). Recuperado de: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/> (consultado el 24/01/2016).
- Presidencia de la República del Perú. (2012). Decreto Legislativo 1129. Regulación del Sistema de Defensa Nacional (7 de diciembre de 2012). Recuperado de: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/> (consultado el 24/01/2016).
- Presidencia de la República del Perú.(2012). Decreto Legislativo 1131. Creación de la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (7 de diciembre de 2012). Recuperado de: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/> (consultado el 24/01/2016).

Presidencia del Consejo de Ministros del Perú. (2013). Decreto Supremo 077-2013-PCM. Aprobación de la intervención en el VRAEM denominado Programa de intervención multisectorial del Gobierno Central en los valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) 2013-2016 (26 de junio de 2013). Recuperado de: <http://www.pcm.gob.pe/normaslegales/2013/DS-077-2013-PCM.pdf> (consultado el 13/05/2016).

Presidencia del Consejo de Ministros del Perú. (2007). *Estrategia Nacional de Lucha contra las drogas 2007-2011*. Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). Recuperado de: [https://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Adjuntos/La\\_Estrategia\\_Nacional\\_contra\\_las\\_Drogas\\_2007-2011.pdf](https://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Adjuntos/La_Estrategia_Nacional_contra_las_Drogas_2007-2011.pdf) (consultado el 13/05/2016).

Red de Seguridad y Defensa de América Latina. (2014). *Atlas comparativo de la defensa en América Latina/ Edición 2014*. Recuperado de: <http://www.resdal.org/atlas-2014.html> (consultado el 13/05/2016).

Souza Furtado, R. (2009). *Intercâmbio de informações e de legislação sobre faixa de fronteira*. Seminario Fronteiras e Segurança Nacional: América do Sul, Mexico e Estados Unidos. Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República do Brasil. Recuperado de: <http://goo.gl/qWdE53> (consultado el 13/05/2016).

Rousseff, D. (2011). *Mensagem ao Congresso Nacional* ( Presidencia da República do Brasil). Recuperado de: [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)

Rousseff, D. (2012). *Mensagem ao Congresso Nacional* ( Presidencia da República do Brasil). Recuperado de: [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)

Rousseff, D. (2013). *Mensagem ao Congresso Nacional* ( Presidencia da República do Brasil). Recuperado de: [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)

“Contemplando ações estratégicas em: i) saúde na fronteira; ii) escolas binacionais; iii) áreas integradas de controle; iv) investimentos em infraestrutura; e v) adensamento e diversificação da base produtiva da Faixa de Fronteira.”

Rousseff, D. (2014). *Mensagem ao Congresso Nacional* (Presidencia da República do Brasil). Recuperado de: [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)

Saint-Pierre, H., Loyola Kuhlmann, P. y Winand, É. (2008). *Militares y tareas subsidiarias: la inconsistencia política de la reglamentación de las misiones de las Fuerzas Armadas en Brasil* (Boletín Resdal, 4 (30), pp.3-10 ). Recuperado de Red de Seguridad y Defensa de América Latina: <http://www.resdal.org/newsletter/newsletter-RESDAL-Numero-30-agosto-2008.pdf> (consultado el 13/05/2016).

Saint-Pierre, H. (2009). *La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa* (Documento de Trabajo). Recuperado del Real Instituto Elcano: <http://goo.gl/zirI5f> (consultado el 18/03/2016).

Senado Argentino.(2003, agosto 6). *Décima Sesión Ordinaria, Reunión No. 16* ( Versión Taquigráfica). Recuperado de: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/sesiones/busqueda> (consultado el 06/09/2015).

Senado Argentino.(2004, octubre 6). *Vigesimo Primera Sesión Ordinaria, Reunión No. 27* (Versión Taquigráfica). Recuperado de: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/sesiones/busqueda> (consultado el 05/09/2015).

Senado Argentino.(2013, junio 5). *Quinta Sesión Especial, Reunión No. 10* (Versión Taquigráfica). Recuperado de: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/sesiones/busqueda> (consultado el 06/09/2015).

Senado Federal do Brasil.(2012, marzo). *Defesa Nacional. Forte, jamais agressivo. Pacífico por tradicao, Brasil quer unificar estratégia de defesa e fortalecer tropas mal aparelhadas, como mostra debate no Senado*. Em discussao - Revista de audiencias públicas do Senado Federal, 3 (10). Recuperado de: <http://goo.gl/DeCTLm> (consultado el 14/05/2016).

“Lembro que as Guianas são uma cabeça de ponte da Otan, porque aqui é a França, a ex-Holanda e a ex-Inglaterra (...)Se não tivermos soberania plena sobre a Amazônia, essa integração [continental] nunca vai ocorrer, porque ela não é interesse de nenhuma potência rival. Então, precisamos manter a soberania plena sobre a Amazônia porque ela é o ponto de união dessa integração.” (p.48).

“Se isso de fato acontecer, nós vamos atomizar a Federação, porque há mais terras indígenas do que estados da Federação. E lembro que, se há terra, se há povo considerado nação e se há instituições políticas e jurídicas próprias, nisso é um Estado-Nação. Aí que está a ameaça.” (p.59).

“Será que alguns desses países do Mercosul e da Unasul não estarão aliados por interesses com rivais mais poderosos que o Brasil economica e militarmente? Como ficaria a nossa liberdade de ação se tivermos problemas na região? Então, para termos liberdade de ação só há uma opção: nós temos de ser potência militar.” (p.66).

Sistema Integrado de Protección del Espacio Aéreo Nacional (SIPEAN), Proyecto de Ley, No. de expediente 00674-D-2014, Congreso de la Nación Argentina. (2014). Recuperado de: <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=0674-D-2014> (consultado el 06/09/2015).

Solanas, Fernando (2014). Entrevista en Canal 26, Buenos Aires (Argentina), 5 de Marzo. Recuperado de: <http://goo.gl/CdXjKd>

Toledo, A. (2004). *Mensaje a la Nación, ante el Congreso de la República*, 28 de julio de 2004. Recuperado de: <http://www2.congreso.gob.pe/> (consultado el 24/01/2016).

Toledo, A. (2005). *Mensaje a la Nación, ante el Congreso de la República*, 28 de julio de 2005. Recuperado de: <http://www2.congreso.gob.pe/> (consultado el 24/01/2016).

Ugarte, J. (2008). *Integración regional en seguridad pública y defensa, del MERCOSUR a UNASUR. Recuperado del Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02450.pdf> (consultado el 14/05/2016).

Ugarte, J. (2010). *El Consejo de Defensa Suramericano, balance y perspectivas*. Recuperado de Fundación Ebert Stiftung: [http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER\\_Ugarte\\_Mayo\\_2010.pdf](http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf) (consultado el 14/05/2016).

UNASUR. (2008). *Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR*. Recuperado de: <http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20DEFENSA.pdf> (consultado el 14/05/2016).

UNASUR. (2010a). *Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano*. Recuperado de: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/01-CEED/04-Estatuto-Ceed.html> (consultado el 14/05/2016).

UNASUR. (2010b). Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas. Recuperado de: <http://www.unasur.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20DROGAS.pdf> (consultado el 14/05/2016).

UNASUR.(2010c). Acciones para el problema mundial de drogas. Recueprado de: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/politDrogas/PlanAccionUNASUR.pdf> (consultado el 14/05/2016).

UNASUR - Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa.(2012). *UNASUR y la cooperación en la lucha contra el crimen organizado transnacional y los delitos transfronterizos*. Recuperado de: [http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/CRIMEN\\_ORGANIZADO.pdf](http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/CRIMEN_ORGANIZADO.pdf) (consultado el 14/05/2016).

UNASUR. (2012). *Estatuto del Consejo Suramericano sobre Seguridad Ciudadana, Justicia y Acciones contra la Delincuencia Organizada Trasnacional*. Recuperado de: <http://www.unasur.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20SEGURIDAD%20CIUDADANA.pdf> (consultado el 14/05/2016).

UNASUR. (2014). *Acta de la II reunión de Ministros del Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Acciones contra la Delincuencia Organizada Trasnacional de la Unasur*. Recuperado de: [http://www.bibna.gub.uy/innovaportal/file/53575/1/acta\\_unasur.pdf](http://www.bibna.gub.uy/innovaportal/file/53575/1/acta_unasur.pdf) (consultado el 14/05/2016)

Van Dijck, D. (2006). Is the EU policy on illegal immigration securitized? Yes of course! Paper to be presented at the 3rd Pan-European Conference on EU Politics, Istanbul, 21-23 September 2006. Recuperado de: <http://www.jhubc.it/ecpr-istanbul/virtualpaperroom/054.pdf> (consultado el 14/05/2016).

## **LIBROS Y ARTÍCULOS ACADÉMICOS**

Abreu, G. (2000). *Faixa de fronteira do Brasil: o aparente conflito entre segurança e desenvolvimento* (Tesis de Grado en Altos Estudios Militares). Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro.

Andrés, M. (2013). *La Política de Defensa actual de Brasil como consecuencia de cambios en su posicionamiento estratégico 1996-2012* (Tesis de Maestría). FLACSO, Buenos Aires.

- Balibar, E. (2004). *Derecho de ciudad. Cultura y política en democracia*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Basail Rodríguez, A. y Vargas Llovera, M. (2007). Ingovernabilidad en las fronteras. Comparación de dos puertos continentales: España y México. En *Anuario 2006 del Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica* (pp. 309-324). Chiapas, México: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- Benedetti, A. (2007). El debate sobre las fronteras en la Argentina. *Revista Estudios Socioterritoriales*, 6 (6), 11-36.
- Buzan, B. (1997). Rethinking Security after the Cold War. *Cooperation and Conflict*, 32, (5), p. 5-28.
- Buzan, B. (2006). Will the 'global war on terrorism' be the new Cold War? *International Affairs*, 82 (6), 1101-1118. doi: [10.1111/j.1468-2346.2006.00590.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2006.00590.x)
- Buzan B. y Waever O. (2003). *Regions and Powers, the Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B., Waever, O., y De Wilde, J. (1998). *Security. A new Framework for Analysis*. Colorado, Estados Unidos: Lynne Rienner.
- Cabieses Cubas, H. (2005). Cifras de coca, cocaína y coccaleros en el Perú. En Cabieses Cubas, H., Cáceres, B., Rumrill, R. y Soberón, R. (Eds.), *Hablan los diablos. Amazonía, coca y narcotráfico en el Perú. Escritos urgentes* (pp.25-37). Quito, Ecuador: Abya-Yala.
- Cabieses Cubas, H. (2007). Coca compleja, drogas y coccaleros en los Andes. En Cabieses Cubas, H., Cáceres, B., Rumrill, R. y Soberón, R. (Eds.), *Hablan los diablos. Amazonía, coca y narcotráfico en el Perú. Versión recargada* (pp. 54-144). Lima, Perú: Transnational Institute.
- Cadena Montenegro, J. (2007). Geografía política: tensión en las fronteras de Colombia como efecto de su conflicto interno. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 2 (2), 93-125. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92720202>
- Calderón, E. (2012). La impronta legal de la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública: lucha contra el narcotráfico en América del Sur. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 12, 97-109.
- Calderón, E. (2014) Variables domésticas y política exterior: el condicionamiento del contexto interno brasileño sobre las políticas de seguridad en la frontera con Colombia. *Revista Relaciones Internacionales*, 47, 67-86.

- Coimbra, L. (2012). El involucramiento de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad en las Américas. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 12, 127-140.
- Diamint, R. (2004). Security Challenges in Latin America. *Bulletin of Latin American Research*, 23 (1), 43-62.
- Dreyfus, P. G. (2002). *Border Spillover: Drug Trafficking and National Security in South America* (Tesis de doctorado). Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Ginebra.
- Dreyfus, P. (2004). Cuando el remedio es peor que la enfermedad: reflexiones y advertencias sobre la militarización de la represión del tráfico ilícito de drogas en América del Sur. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 3-4, pp. 157-186.
- Fábregas Puig, A. (2005). El concepto de frontera: una conceptualización. En Basail Rodríguez, A. (coord.). *Fronteras Des-Bordadas. Ensayos sobre la Frontera Sur de México* (pp.21-51). México: Juan pablos/UNICACH.
- Flemes, D., Nolte, D. y Wehner, L.(2011). Una comunidad de seguridad regional en formación: la UNASUR y su Consejo de Defensa. *Revista de Estudios Internacionales, Universidad de Chile*, 170, 105-127.
- Fuentes, C. (2008). Fronteras calientes. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 8 (3), 12-21.
- Grimson, A. (2003). Disputas sobre las fronteras. Introducción a la edición en español. En Michaelsen S. y Jonson D. (Eds.). *Teoría de la frontera. Los límites de la política cultural* (pp.13-23). Barcelona: Gedisa.
- Hirst, M. (2003). Los claroscuros de la seguridad regional en las Américas. *Nueva Sociedad*, 185, 99-100.
- Jácome, F. (2006). *Venezuela frente al contexto andino y hemisférico ¿Cambios en la doctrina de seguridad?(1999-2005)*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- Jaguaribe, H. (2005). El proyecto suramericano. *Foreign Affairs en Español*, 5 (2), 80-83.
- Krasner, S. (2001). *Soberanía. hipocresía organizada*. Barcelona, España: Paidós.
- Lasa, M. (2013). Challenges, Cooperation and Paradoxes in the Coca Cocaine Complex. *Politikon: IAPSS Political Science Journal*, 19, 3-14.

- Lasa, M. (2014). *Threats and Perceptions: the Coca-Cocaine Complex and its Securitization in Post Crisis Argentina 2001-2010* (Tesis de Doctorado). Università degli Studi di Camerino -School of Advanced Studies, Camerino, Italia.
- Lasso Amaya, C. (2009). *Impacto del conflicto armado en la frontera colombo-ecuatoriana y las implicaciones en sus relaciones diplomáticas a partir de la implementación del Plan Colombia hasta diciembre de 2009* (Monografía de grado). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, Colombia.
- Lora, J. (2002). Militarización, soberanía y fronteras. El Pentagono y las Fuerzas Armadas Andinas. En Alvarez, R., Giacalone, R. y Sandoval, J.M. (Eds.), *Globalización, integración y fronteras en América Latina* (pp. 70-86). Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes, Consejo de Publicaciones. Recuperado de: <http://www.comunidadandina.org/bda/docs/VE-INT-0001.pdf>
- Lugo, A. (2003). Reflexiones sobre la teoría de la frontera, la cultura y la nación. En Michaelsen S. y Jonson D. (comp.), *Teoría de la frontera* (pp.63-86). Barcelona, España: Gedisa.
- Mann, M. (2004). La crisis del estado-nación en América Latina. *Desarrollo Económico*, 44 (174), 179-198.
- Matos, S. R. (2013). *El proceso de securitización y las políticas de defensa de países de la organización del Tratado de Cooperación Amazónica* (Tesis de Maestría). Universidad Mayor de San Andrés: La Paz, Bolivia.
- Newman, D. y Paasi, A. (1998). Fences and neighbours in the postmodern world: Boundary narratives in political geography. *Progress in Human Geography*, 22 (2), 186-207. doi: 10.1191/030913298666039113
- Orozco Restrepo, G. (2006). El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 20 (1), 141-162.
- Paasi, A. (2013). Borders and Border-Crossings. En Dodds, K., Merje, K. y Sharp, J. (Eds.), *The Ashgate research companion to critical geopolitics* (pp. 213-229). Londres, Reino Unido: Ashgate.
- Pérez, D. (2012). *Análisis del proceso de securitización de Brasil, frente amenazas emergentes en la consolidación de la seguridad regional. Período 2001-2010* (Tesis de grado). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario: Bogotá, Colombia.

- Putnam, R. (1996). Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel. En Gil, O. y Sanz, L. (Eds.). *Las fuentes internacionales de las políticas domésticas* (pp. 69-120). Madrid, España: Zona Abierta.
- Radseck, D. (2012). Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur. *Papel Político*, 17 (1), 203-238.
- Reyes Novaes, A. (2011). A Fronteira como Ameaça: Geografia, Imaginação e Experiência. *Espaço Aberto*, 1(2), 101-116.
- Rhi-Sausi, J. y Oddone, N. (2010). Cooperación e integración transfronteriza en el Mercosur: el caso de la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay. En Maira, L. (Ed.), *La política internacional subnacional en América Latina* (pp.209-258). Buenos Aires, Argentina: Libros del Zorzal.
- Saín, M. (2003). La cooperación subregional en materia de seguridad después del 11 de Septiembre de 2001. En Rojas Aravena, F. (Ed.), *La seguridad en América Latina pos 11 de Septiembre* (pp. 191-212). Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad.
- Serbin, A. (2010). Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos. *Pensamiento Propio*, 15, 5-27.
- Soberón, R. (2007). El Narcotráfico en el Perú y la ausencia de políticas de Estado. En VV.AA. *Un año sin rumbo* (pp. 271-286). Lima, Perú: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- Tapia Valdez, J.(2003). El por qué de estudios transfronterizos. *Estudios transfronterizos*, 1 (1), 11-12.
- Tulchin, J. (2006). Creando una comunidad de seguridad en el hemisferio. En Tulchin, J., Benítez, R. y Diamint, R. (Eds.), *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI* (pp. 102-115). Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Ugarte, J. (2014). Unasur y la coordinación de políticas antidroga. En Maihold G. y Jost S., (Eds.), *El Narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales* (pp. 148-162). México: Konrad Adenauer Stiftung.
- Ugarte, J.(2005). *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Académica Española 2011.
- Van Evera, S. (2002). *Guía para estudiantes de ciencia política*. Barcelona, España: Editorial Gedisa.

- Vega, M. (2008). Perspectivas en materia de seguridad de la Comunidad Sudamericana de Naciones. En Giacalone, R. (Ed.), *La integración sudamericana: un proceso inconcluso* (pp.77-106). Venezuela: Universidad de los Andes.
- Villepin, D. (2003). Nuevo espíritu de la frontera. *Foreign Affair en Español*, 3 (4), 22-35.
- Waeber, O. (1996). European Security Identities. *Journal of Common Market Studies*, 34 (1), 103–32.  
“Security is a practice, a specific way of framing an issue. Security discourse is characterized by dramatizing an issue as having absolute priority. Something is presented as an existential threat: if we do not tackle this, everything else will be irrelevant (because we will not be here, or not be free to deal with future challenges in our way). And by labelling this a security issue, the actor has claimed the right to deal with it by extraordinary means, to break the normal political rules of the game.”(p.107).
- Waeber, O. (1998). Securitization and Desecuritization. En Lipschutz, R. (Ed.), *On Security* (pp. 46-87). New York, Estados Unidos: Columbia University Press.
- Zaverucha, J. (2007). La militarización de la seguridad pública en Brasil. *Nueva Sociedad*, 203, 128-146. Recuperado de: [http://nuso.org/media/articles/downloads/3498\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/3498_1.pdf) (consultado el 15/05/2016).