

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**Los Roles de las Fuerzas Armadas en Seguridad Interior:
Un estudio comparado en la América Latina del Siglo XXI (2006-2016)**

Autor: Santiago G. Prévide

Tutor: Jorge Battaglino

Firma del Tutor

Junio, 2017

Resumen:

Este trabajo busca establecer los determinantes del tipo de rol que toman las fuerzas armadas latinoamericanas en seguridad interior a partir de los crecientes niveles de inseguridad y violencia de la región. A través de la comparación de las trayectorias de la militarización entre el caso mexicano, donde las FFAA se involucran de manera directa en el enfrentamiento contra el crimen y el caso argentino, donde las FFAA solo realizan misiones de apoyo logístico a otras fuerzas, se establecen cuáles son las principales características de estos tipos de involucramiento y se argumenta que el crimen organizado fuerte, la ausencia de fuerzas intermedias y la ausencia de un marco legal restrictivo favorecen el involucramiento directo de los militares en seguridad interior. Concluimos con una breve evaluación de las consecuencias del involucramiento directo de las fuerzas armadas en seguridad interior.

Palabras Clave: Fuerzas armadas, fuerzas intermedias, crimen organizado, narcotráfico, seguridad.

Abstract:

This article analyzes the determinants of the type of involvement of the Latin American armed forces in internal security missions in the context of rising levels of violence and criminality in the region. First we compare the trajectories of the militarization in México, where the armed forces are involved directly in the fight against organized crime, with Argentina, where the armed forces only participate providing logistic support to security forces, and establish the main differences between these types of involvements. Then, we argue that a strong organized crime, the absence of hybrid forces and the absence of a restricting legal framework favor the direct involvement of the armed forces in internal security missions. We conclude with a brief evaluation of the consequences of the direct involvement of the armed forces in internal security.

Key Words: Armed forces, hybrid forces, organized crime, drug trafficking, security.

Índice:

| | |
|---|----|
| I. Introducción..... | 1 |
| II. Misiones Militares y Seguridad Interior..... | 6 |
| III. Determinantes del tipo de involucramiento de las FFAA en Seguridad Interior..... | 12 |
| III.i Fuerza del Crimen Organizado..... | 13 |
| III. ii Existencia de Fuerzas intermedias..... | 17 |
| III. iii Existencia de un Marco Legal Restrictivo..... | 20 |
| IV. Los Casos..... | 22 |
| IV.i México..... | 23 |
| IV.ii Argentina..... | 30 |
| IV.iii Involucramiento Directo vs Involucramiento de Apoyo..... | 34 |
| V. Explicación..... | 37 |
| V.i México..... | 37 |
| V.ii Argentina..... | 43 |
| V.iii ¿Un rol para la sociedad civil?..... | 49 |
| VI. Conclusiones..... | 52 |
| Bibliografía..... | 56 |

I. Introducción*

El rol de las Fuerzas Armadas nacionales es absolutamente crucial para entender la historia de los estados latinoamericanos. Desde su independencia y su posterior formación hasta la última ola de transiciones a la democracia en los años 80 y 90, los militares han jugado un papel fundamental y si uno se detiene a en las personalidades que han marcado la historia del continente se encuentra con una larga lista de generales. Por nombrar solo algunos, las figuras van desde San Martín y Simón Bolívar, pasando por Solano López y Julio A. Roca, hasta el capítulo más oscuro de dictaduras militares en los años 70 donde encontramos Pinochet y Videla.

Luego de la independencia de los poderes coloniales, el Imperio Español y el portugués, el poder quedó distribuido a lo largo del territorio entre diversos líderes conocidos como caudillos, que eran referentes políticos y militares que contaban con un ejército propio. Los estados surgieron una vez que estos poderes pudieron ser doblegados luego de guerras internas hacia fines del siglo XIX al punto que Rouquie considera que "...la creación de un ejército permanente fue la fundación de la soberanía estatal..."¹. Las fuerzas armadas tuvieron una importancia central en el proceso de formación de los estados latinoamericanos y una vez que estos estuvieron constituidos, estas pasaron a tener un rol central como "guardianes de la república" dispuestos a vigilar los valores y lineamientos políticos y económicos de los gobiernos civiles. Fue así que cuando estos gobiernos comenzaron a enfrentar problemas de gobernabilidad, los militares tomaron el poder político, muchas veces abalados por la ciudadanía y las propias instituciones republicanas, como el caso argentino en 1930, cuando la Corte Suprema de Justicia de ese país declaró constitucional al primer golpe de estado a la democracia en ese país, dándole una institucionalización al rol de los militares en política.

Décadas más tarde, con la expansión de la Guerra Fría hacia la región y la Doctrina de Seguridad Nacional impulsada desde el Pentágono, se instaló la idea de que el enemigo nacional podría ser tanto externo como interno. Las Fuerzas Armadas que tenían un rol político en expansión y considerable autonomía del poder civil, buscaron eliminar al "cáncer marxista" muchas veces mediante dictaduras militares, reprimiendo guerrillas, partidos de izquierda,

*Agradezco a mi tutor Jorge Battaglini por la vital para realizar este trabajo, así como también a Alan Bidart y Marcos Falcone por los valiosos comentarios.

¹ Rouquie, A. (1987). *The Military and the State in Latin America*. Berkeley University of California Press. p. 11.

estudiantes y sindicatos. Las amenazas al orden interno, particularmente los grupos de izquierda marxista, pasaron a ser consideradas bajo el concepto militar de “enemigo”, por lo cual debían ser aniquiladas mediante “guerras”, lo que llevo a una violación masiva de derechos humanos en el continente a través de técnicas como la desaparición forzada de personas, los fusilamientos y expansión de campos ilegales de detención.

Para la década del '80 muchos de estos regímenes se estaban debilitando considerablemente y las transiciones del autoritarismo a las democracias comenzaron a suceder, empezando por Argentina en 1983, que fue seguida por Uruguay y Brasil en 1985 y con la chilena en 1990. Los nuevos gobiernos civiles buscaron que el rol de los militares fuera redefinido y profesionalizado estableciendo que su tarea central fuera la defensa de la soberanía territorial frente a agresiones externas, sometiéndolos al control civil y alejándolos de las actividades políticas. Sin embargo, el éxito de los gobiernos en este asunto fue parcial debido a la tradicional autonomía militar y la debilidad institucional de las nuevas democracias². En los años que siguieron América Latina se convirtió en una región considerablemente pacífica, donde la posibilidad de guerra entre estados, que había estado muy presente durante los gobiernos autoritarios, se había debilitado mucho. Es decir, las nuevas democracias intentado definir para las Fuerzas Armadas una misión central que era cada vez menos relevante, al punto los estados comenzaron a firmar tratados de cooperación internacional en términos de seguridad, mostrando lo lejana que se veía la posibilidad de la guerra interestatal.

Sin embargo, no tardaron en emerger nuevas amenazas³ para los estados, como los grupos terroristas y los carteles de narcotráfico que muchas veces excedieron las capacidades de las fuerzas de seguridad y llevaron a los gobiernos a repensar la gobernanza de la seguridad pública. Esto abrió la oportunidad para que los políticos y los propios militares buscaran nuevas funciones para las fuerzas, después de todo, si estas ya contaban con formación, equipamiento y una parte no menor del presupuesto fiscal, ¿Cuál era la razón para mantenerlos inactivos? Con el tiempo roles militares comenzaron a flexibilizarse y encargarse de una serie de tareas nuevas como la seguridad interna, así como también la ayuda en casos de desastres naturales y en programas

² Dammert, L. (2007). Report on the Security Sector in Latin America and the Caribbean. *FLACSO*. Pg. 50.

³ Saín, M. (2002). Nuevos Horizontes, Nuevos Dilemas: las nuevas amenazas y las fuerzas armadas en la Argentina democrática. Pg. 263.

sociales. Estas tareas tienen que ver con muchos de los problemas que enfrenta la región, como la pobreza y los desastres naturales y por supuesto el narcotráfico, que es sin duda la mayor fuente de violencia para los países de América Latina. Países como Venezuela, Bolivia y Ecuador, en los últimos años usaron a las Fuerzas Armadas, como una burocracia más del estado, completando la tarea de ministerios y participando en proyectos sociales y de infraestructura, así como también complementar a la policía en las tareas de seguridad. En los casos de Colombia, México y Brasil, vemos unas Fuerzas Armadas con un involucramiento significativo en los asuntos de seguridad interna participando sistemáticamente contra las “nuevas amenazas”. Finalmente, en Argentina, Uruguay y Chile, vemos la separación más clara de los militares de misiones de seguridad interna, aunque esta no es una separación total, ya que también incluso en estos casos los militares realizan algunos tipos de misiones de seguridad interna.

Cabe destacar que David Pion-Berlin advierte en su libro “Military Missions in Democratic Latin America”⁴ que las burocracias son reacias a los cambios de tareas y procedimientos y más aún las fuerzas armadas, ya que son una institución rígida y jerárquica. Muchas veces las fuerzas no tienen el entrenamiento adecuado para realizar estas tareas que tradicionalmente estaban en manos de la policía. Las fuerzas armadas están entrenadas para desplegar toda su fuerza a un enemigo identificado y puede que no siempre sean efectivos a la hora de reducir criminales, de tratar con civiles desarmados o de dar ayuda a víctimas de desastres naturales. Muchos países lograron una adaptación de sus fuerzas armadas a nuevas tareas de manera medianamente exitosa, mientras que otros casos constituyen un verdadero desastre en términos políticos y de derechos civiles. En su libro sienta las bases teóricas sobre misiones militares en América Latina, explorando una serie de preguntas claves como ¿Cuáles son los factores que llevan al éxito o fracaso de estas misiones no tradicionales de las fuerzas armadas? ¿Qué lleva a los gobiernos mantengan soldados en una región tan pacífica? El autor se basa en la idea de que los gobiernos son pragmáticos, y que no actúan en el vacío, sino en un contexto de restricciones y posibilidades, donde influyen, las leyes, las demandas de la sociedad, la magnitud de los desafíos a la sociedad y las propias Fuerzas Armadas⁵. En este trabajo partimos de esta teoría, para tratar de dar cuenta de cuáles son los determinantes del rol de las fuerzas armadas en la intervención en seguridad interna. Entendiendo que en el continente hay propuestas y resultados muy variados por parte de

⁴ Pion Berlin, D. (2016). *Military Mission in Democratic Latin America*. Pg. 20.

⁵ *Ibid.* Pg. 7.

los gobiernos en este asunto tan importante nos preguntamos: ¿Cuáles son los determinantes de esta variación entre el rol que adoptan las fuerzas armadas en la seguridad interna? ¿Qué factores o variables explican que en algunos países las fuerzas armadas hayan encarado rol en la seguridad interna una “guerra contra las drogas” a pesar de los altos niveles de violencia que desata esta estrategia y en otros tengan un rol de mucho menos intensidad, donde los militares se avocan a tareas de apoyo? Este será un estudio explicativo del tipo de involucramiento de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad pública en Latinoamérica centrándonos en el período de tiempo 2006-2016, es decir desde el lanzamiento explícito de la “guerra contra las drogas” hasta la actualidad donde el involucramiento directo de las FFAA en seguridad interior está siendo cuestionado por importantes sectores sociales. Esto lo haremos mediante el método de comparación entre Argentina, como un caso claro de involucramiento de apoyo de las fuerzas armadas en seguridad interna y México como un caso claro de involucramiento directo.

En la *Sección II* partimos del estudio de Pion Berlin para entender que son las misiones militares, y luego como la defensa paso de ser la misión principal de las Fuerzas Armadas a ir perdiendo terreno frente a otros roles principalmente, la seguridad interior. Aquí analizaremos que es la seguridad interior y que implican este tipo de misiones, para luego introducir nuestra distinción analítica de involucramiento en seguridad interior directo vs involucramiento de apoyo. En la *Sección III*, se presenta el marco teórico para analizar la Fuerza de Crimen Organizado, la Existencia de Fuerzas Intermedias y el Marco Legal, como variables explicativas de esta variación del tipo de involucramiento de las fuerzas armadas en misiones militares de seguridad interior (MMSI), exponiendo las discusiones en la literatura, su relevancia y los mecanismos causales que llevan a estas variables a influir en el fenómeno a estudiar. En la *Sección IV*, pasamos al campo empírico presentando los casos a analizar: México y Argentina. Mediante una descripción y comparación histórica del proceso de militarización en estos países, expondremos un claro contraste entre las características del involucramiento directo en México y el involucramiento de apoyo en Argentina, presentado especial atención al tipo de operaciones realizadas por los militares en la seguridad interior, así como la magnitud y la violencia desplegada durante estos. Luego, en la *Sección V*, presentaremos los mecanismos de como las variaciones en la Fuerza de Crimen Organizado, la Existencia de Fuerzas Intermedias y el Marco Legal entre los casos influye causalmente en el resultado del involucramiento de las FFAA en MMSI, explorando también el rol que tuvo la sociedad civil argentina, en particular los movimientos de derechos humanos y la

comunidad epistémica, en poner ciertos frenos a la militarización de la seguridad. Finalmente, en la *Sección VI* presentaremos nuestras conclusiones.

Este es un tema de gran relevancia social y política a nivel global, regional y que aumenta también a nivel nacional. El creciente poder de actores no estatales como el narcotráfico y el crimen organizado dificulta cada vez la tarea de los estados de proteger a sus ciudadanos y controlar sus territorios, lo que lleva a continuar repensando y rediseñando las estrategias de seguridad pública que han sido variadas a nivel mundial, por ejemplo, mientras en Latinoamérica varios países tomaron en mayor o menor medida la idea de “guerra contra las drogas”, en Europa se experimenta con la creación y fortalecimiento de una gendarmería supranacional orientada y entrenada para lidiar con los nuevos desafíos que se presentan como el narcotráfico de manera transnacional. El involucramiento de las Fuerzas Armadas en seguridad en el continente ha tenido consecuencias controvertidas, en especial en caso de México, donde se estima que han muerto más de 150.000 personas desde el lanzamiento de la “guerra contra las drogas”, aumentando fuertemente el índice de homicidios previos a la implementación de esta política⁶ y se han violado los derechos humanos, incluso por parte del estado, llevando a muchos gobiernos a repensar sus políticas respecto al involucramiento de las fuerzas armadas⁷. Entender este fenómeno, sus causas y sus variantes, resulta entonces esencial para tomar decisiones de política pública y para pensar diversos temas como el nuevo rol de las fuerzas armadas, la lucha contra el narcotráfico y la seguridad pública.

⁶ The New York Times ES. (2016). México cumple una década de duelo por el fracaso de la Guerra contra el Narco. <https://www.nytimes.com/es/2016/09/07/mexico-cumple-una-decada-de-duelo-por-el-fracaso-de-la-guerra-contra-el-narco/>

⁷ Insight Crime. (2016). Uso de ejército en guerra contra las drogas fue 'erróneo': General mexicano. <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/uso-ejercito-guerra-contra-drogas-erroneo-dice-general-mexicano>

II. Misiones Militares y Seguridad Interior

Las misiones militares designan un norte para la acción de las Fuerzas Armadas. En este capítulo buscaremos presentar un marco analítico basado en la teoría de David Pion Berlin para poder comprender que son las misiones militares. Luego analizaremos el estado de la defensa en la región para ver cómo ha perdido centralidad frente a otros tipos de roles, particularmente, las misiones militares de seguridad interna. A partir de esta teoría propondremos que distintos tipos de MMSI pueden entenderse/configurar dos tipos distintos de involucramiento de las fuerzas armadas en la seguridad interna.

Pion-Berlin define a las misiones militares “como los roles primarios y permanentes que los estados les asignan a sus fuerzas armadas, usualmente codificados en leyes. Estas definen los objetivos militares y sus indicaciones”⁸. Estas suelen estar definidas en las constituciones, pero son también complementadas por leyes y resoluciones con las cuales los gobernantes civiles buscan modificar la naturaleza de las misiones. En última instancia es generalmente el presidente como comandante en jefe de las FFAA en colaboración con otras instituciones democráticas el que define estas misiones. Una vez definidos los lineamientos y objetivos para las misiones, los líderes militares aplican sus conocimientos técnicos y estratégicos para implementar esa misión a través de operaciones. Donde esta división del trabajo se ve más clara, es en las misiones que son externas y de naturaleza restrictiva, es decir fuera del territorio nacional y donde se exige de los oficiales capacidades exclusivamente militares, como un caso de una guerra. Aquí el gobierno civil decide cuando declarar la guerra, los objetivos de esta y cuando terminarla, pero los militares son los que se encargan de llevarla a cabo. Sin embargo, la división entre “Decision-Makers” y “Decision-Takers”⁹, no es del todo clara, ya que muchas veces el conocimiento y profesionalismo de los Oficiales en asuntos militares, les permite tener una mayor influencia en el proceso de toma de decisiones.

La defensa es la misión tradicional y más extendida. Pion-Berlin define defensa como “La capacidad estratégica, táctica y operacional de la fuerza militar de hacer la guerra con el propósito de proteger la patria de un enemigo externo”¹⁰. Sin embargo, en un contexto internacional de

⁸ Pion Berlin, D. (2016). Op. cit. Pg. 12.

⁹ Pion Berlin, D. y Arcenaux, C. (2000). Decision-Makers or Decision-Takers. Military Missions and Civilian Control in Democratic South America. *Armed forces and society*. Pg. 420-421.

¹⁰ Ibid. Pg. 41.

creciente conflictividad, Latinoamérica se consolida como una de las regiones más pacíficas del mundo y con una baja percepción de amenaza interestatal. Durante la mayor parte del siglo XX, en la región imperó una lógica muy realista de la geopolítica¹¹. Argentina y Brasil mantuvieron una fuerte rivalidad y competencia por la hegemonía en el continente, a su vez varias disputas territoriales entre países también generaron desconfianza y mantuvieron las hipótesis de guerra muy vigentes entre los estados. La disputa por el canal de Beagle en 1978 que casi lleva a la guerra entre Argentina y Chile, la Guerra de Malvinas entre Argentina y Gran Bretaña en 1982 y el breve enfrentamiento armado entre Perú y Ecuador en la cuenca del Río Cenepa en 1995 son ejemplos de esto. Sin embargo, según Pion-Berlin, experiencias como estas demostraron a los militares y políticos latinoamericanos la poca preparación de los ejércitos para el combate interestatal y llevó a una aversión a la guerra y una preferencia por las soluciones negociadas. El siglo XXI marcó el comienzo de un periodo de cooperación regional en un gran número de asuntos a través de organismos como el MERCOSUR, la OEA y la UNASUR. Esta lógica es la que reemplazó a la realista, y hoy ya no existen las hipótesis de conflicto ni la visión de los países vecinos como competidores. Como señala Jorge Battaglino, hoy en día en la región no existe una cultura militarista desarrollada, no hay percepción de amenaza interestatal y las instituciones regionales han sido eficaces en mediar las disputas entre los estados, como el caso de la mediación de la OEA en la crisis que ocurrió entre Venezuela y Colombia.¹²

Si bien la totalidad de las declaraciones de misiones militares de los 16 ejércitos latinoamericanos más importantes, identifican a la defensa de la integridad territorial y la soberanía como a misión, se declaran también otras tareas como ilustra la figura 1. Aparecen también muy presente la idea de que las FFAA deben contribuir de alguna forma al desarrollo del país (15 casos), mantener el orden constitucional (11 casos), mantener el orden público (10 casos), participar en misiones internacionales de paz (9 casos) e incluso participar en la construcción de infraestructura y auxiliar en catástrofes naturales (3 casos). Por un lado, esto demuestra un reconocimiento a la defensa como misión, pero también la variedad de funciones que las FFAA cumplen en la región. Hay que notar que la declaración de misión en las constituciones suele tener un alto grado de

¹¹ Waltz, K. (1988). The Origins of War in Neorealist Theory. *Journal of Interdisciplinary History*. Pg. 615-628.

¹² Battaglino, J. (2010). Rearme y baja percepción de amenaza interestatal en Sudamérica. ¿Es posible tal coexistencia?. *Perfiles Latinoamericanos*. Pg. 83.

ambigüedad por ejemplo la constitución de Perú establece que “...Son deberes primordiales del Estado defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamente en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación...” (art. 44) y la constitución de Bolivia que “...“Las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado, su honor y la soberanía del país asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido, y participar en el desarrollo integral del país...” (art. 244). Significantes variables como “bienestar general”, “desarrollo” y “honor”, abundan en el resto de las constituciones y dan lugar a discrecionalidad en los políticos para poder ampliar o modificar el tipo tarea que cumplen las fuerzas armadas.

Figura 1

| | Misiones de las FAA | | | | | | |
|-------------|------------------------|--------------------------|----------------------------------|---------------------------|--------------------------------|-----------------|----------------------------------|
| | Proteger el territorio | Contribuir al desarrollo | Proteger el orden constitucional | Proteger el orden público | Contrucción de infraestructura | Misiones de paz | Auxilio en catástrofes naturales |
| Argentina | ✓ | ✓ | | | | ✓ | |
| Bolivia | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | | |
| Brasil | ✓ | | ✓ | ✓ | | | |
| Chile | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ |
| Colombia | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | |
| Cuba | ✓ | ✓ | | | | | |
| Ecuador | ✓ | ✓ | ✓ | | | ✓ | |
| El Salvador | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | |
| Guatemala | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | |
| Honduras | ✓ | ✓ | | ✓ | | ✓ | |
| México | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | ✓ |
| Nicaragua | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | ✓ |
| Paraguay | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | |
| Perú | ✓ | ✓ | | ✓ | | ✓ | |
| Uruguay | ✓ | ✓ | | | ✓ | ✓ | |
| Venezuela | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | |

Fuente: Elaboración propia en base a las constituciones y webs de ministerios de defensa de los países.

Como ya adelantamos, la misiones que nos competen en este trabajo son las de seguridad interna, es decir la protección al interior de los estados de la vida de los ciudadanos, los derechos y el orden público. Este es un concepto multidimensional¹³, ya que incluye la protección de los ciudadanos al interior del estado, pero también la de las instituciones y en ocasiones se toca la

¹³ Pion Berlin, D. Op. cit. Pg. 77.

seguridad nacional. Las Fuerzas Armadas latinoamericanas en durante el siglo XX, tuvieron un rol prominente en la seguridad interna, en especial a partir de la Doctrina de Seguridad Nacional, que llevo a los militares redefinir a una gran parte de la izquierda de sus respectivos países como enemigos del estado y por lo tanto a buscar eliminarlos, muchas veces a través de la toma del poder, sin reparo por las garantías constitucionales y derechos civiles propios de la democracia. En Chile, el gobierno de Pinochet (1973-1990) dejó un saldo de 1.500 desaparecidos y en Argentina, la última dictadura militar (1976-1982) dejó la enorme cifra de 30.000 desaparecidos. Esto generó una importante desconfianza en los nuevos gobiernos democráticos a las fuerzas armadas y se buscó aislarlos de misiones de seguridad interna. A pesar de esta intención inicial, la tendencia hacia la militarización en la región ha sido enorme, habiéndose desplegados 96.000 soldados en operativos de seguridad interior¹⁴, incluso en los países que más esfuerzos habían hecho para excluir a los ejércitos de estas tareas, como lo fue Argentina.

Sin embargo, no todos los países han militarizado la seguridad de igual forma. Usualmente en el discurso público y en parte de la literatura se suele hablar de las MMSI como un fenómeno homogéneo donde los militares se involucran en tareas para las que no están preparados, actuando de manera violenta contra las organizaciones criminales, sin rendir cuentas al poder político y con consecuencias fuertemente negativas. Pero como indica Dammert y Veloso "...Afirmar este como un proceso generalizado es darle una característica de la que carece, ya que esta situación se ha concentrado en México, algunos países de Centroamérica y de manera esporádica en Brasil..."¹⁵. Si bien la mayoría de los países cuentan con MMSI, estas varían de país a país en cuanto a sus objetivos, su naturaleza y su alcance y por lo tanto también en sus consecuencias¹⁶. Estas distintos tipos de MMSI, configuran distintos tipos de involucramiento de las fuerzas armadas en seguridad interna. Si bien hay variedad y complejidad en las MMSI que existe en la región, en este trabajo consideraremos con fines analíticos que en pueden agruparse en dos tipos de involucramiento, los *directos* y los que se limitan al *apoyo*. El criterio que usaremos para determinar si un país corresponde a un caso de involucramiento de apoyo o directos serán tres: 1. el tipo de operación 2. la magnitud del involucramiento y 3. La intensidad de la violencia desplegada. El termino

¹⁴ Battaglino, J. (2015). Fuerzas intermedias y lucha contra el tráfico de drogas: el caso de la Gendarmería en Argentina. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*. Pg. 82.

¹⁵ Dammert, L. Op. cit. Pg. 14.

¹⁶ Pion Berlin, D. Op. cit. Pg. 14.

operación, refiere a episodios o campañas específicas dentro de una misión¹⁷, las operaciones típicamente de apoyo son el patrullaje de fronteras y recursos estratégicos en coordinación con otras fuerzas, mientras que las operaciones directas van más allá e involucran el uso de las FFAA tomando funciones policiales, para restablecer el orden público y enfrentamientos directos con organizaciones criminales, especialmente el narcotráfico. Para evaluar la magnitud del involucramiento miraremos la cantidad de tropas desplazadas para misiones militares de seguridad interna y la extensión territorial que estos operativos ocupan. Medir la violencia desplegada es complejo, ya que suele haber muy poca transparencia en este tipo de misiones militares y en muchos casos los abusos y ejecuciones extrajudiciales son tapados y nunca esclarecidos, no suele haber muchos datos publicados sobre estos asuntos y cuando los hay suelen venir de los reportes de artículos periodísticos, en cualquier caso, los datos que miraremos serán las denuncias por abuso de soldados y también la cantidad de soldados que han muerto participando en estas tareas ya que reflejan por un lado la violencia ejercida por los soldados, pero también a la cual estos se enfrentan. Los países que corresponden a un involucramiento de apoyo como lo son típicamente Argentina, Chile y Uruguay, fueron los más exitosos en separar los roles de defensa y seguridad y democratizar sus sistemas de defensa¹⁸. Aquí las operaciones no suelen ir más allá de tareas logísticas como por ejemplo el Operativo Escudo Norte, en Argentina, donde el ejército se encarga de dar apoyo a la Gendarmería Nacional en el patrullaje la frontera norte del país. La magnitud y la violencia desplegada en estos casos, es lógicamente baja ya que los operativos no tienen una naturaleza muy desafiante. La característica central en los países de involucramiento *directo* como lo son Colombia, México y ocasionalmente Brasil es el uso de Fuerzas Armadas en tareas policiales cuando la capacidad de las fuerzas de seguridad sea insuficiente el cómo patrullaje de zonas de alta criminalidad y lucha abierta contra el crimen organizado, en especial a las organizaciones ligadas con el narcotráfico. Este tipo de involucramiento tiene niveles más altos de violencia y una magnitud mayor por la propia naturaleza del problema que enfrentan y de su entrenamiento, ya que un ejército no está entrenado para proteger civiles e interactuar con ellos, sino que lo está con el objetivo de encontrar y destruir un enemigo¹⁹, es por esto que suelen ser incapaces de proporcionalidad y discrecionalidad en el uso de la fuerza. Un ejemplo de esto son

¹⁷ *Ibíd.* Pg. 12.

¹⁸ CELS. (2008). *Construyendo Roles, Democracia y Fuerzas Armadas*. Pg. 81.

¹⁹ Pion Berlin, D. *Op. cit.* Pg. 90.

las recurrentes incursiones del ejército brasileiro a las favelas para conducir arrestos y reestablecer el orden en zonas tomada por el narcotráfico²⁰ que suelen implicar gran violencia y un importante número de muertos.

²⁰ La Nación. (2010). Brasil: El Ejecito ingreso a las favelas para combatir el narcotráfico. www.lanacion.com.ar/1328035-brasil-el-ejercito-ingreso-a-las-favelas-para-combatir-el-narcotrafico.

III. Determinantes de los tipos de involucramiento de las FFAA en Seguridad Interior

Teniendo en cuenta que existen estos dos tipos de involucramiento de las Fuerzas Armadas en seguridad interior, la pregunta que buscamos contestar es ¿Qué factores llevan a que en algunos países las FFAA tengan un involucramiento directo y en otros tengan uno de apoyo? La visión pragmática de las misiones militares de la teoría de Pion-Berlin, plantea que los gobiernos a la hora de decidir los lineamientos de las MMSI lo hacen basándose en la naturaleza del problema que enfrentan y de las oportunidades de que están a su alcance, evaluando el costo de involucrar o no a sus FFAA²¹.

La mayoría de la literatura está de acuerdo en que la fuerza del crimen organizado, y en particular del narcotráfico ha sido la principal causa de los distintos tipos de involucramiento de las FFAA en seguridad interior, como Pion Berlin (2016), Rojas Aravena (2008) y Dammert y Veloso (2008). Un crimen organizado fuerte como el que encontramos en México y Brasil, resulta una amenaza mayor que uno débil como el que encontramos en Argentina, Uruguay y Chile y por lo tanto genera mayores incentivos al involucramiento. En este trabajo reconocemos la centralidad de esta variable para la explicación, pero añadimos además dos variables explicativas: la existencia de fuerzas intermedias y la existencia de un marco legal restrictivo. Estas constituyen factores que de estar presentes pueden imposibilitar considerablemente el involucramiento directos de las FFAA en MMSI. Un importante número de autores se han encargado de resaltar el rol de las fuerzas intermedias en la lucha contra las nuevas amenazas como alternativa a la militarización, por ejemplo, Battaglino (2015) y Montañez (2015), que analizan el caso de los operativos de la Gendarmería Nacional Argentina y De Wegner (2009) que analiza el caso de la gendarmería europea. Las leyes tienen un rol institucional importante, que funciona como las “reglas de juego”²² de la sociedad y que los políticos tienen en cuenta a la hora de definir su política de seguridad y defensa. Si bien los gobiernos suelen utilizar la ambigüedad de los textos para poder digitar las políticas a su gusto, un marco legal que separe fuertemente entre seguridad y defensa hará esto mucho más difícil. El propio texto de Battaglino (2015) ilustra esto para el caso argentino, mientras que Zaverucha (2000), muestra como en el caso de Brasil, en ausencia de un marco legal restrictivo, los políticos lograron encontraron la posibilidad legal de involucrar a las FFAA en la

²¹ *Ibíd.* Pg. 27.

²² North, D. (1989). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.*

lucha contra el narcotráfico. A continuación, exploraremos cada una de estas variables y su capacidad explicativa del rol de las FFAA en seguridad interior.

III.i Fuerza del Crimen Organizado

El debate sobre la definición del crimen organizado es verdaderamente extenso²³. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional que se llevó a cabo en el año 2000 define a una organización criminal como “...un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material...”²⁴. La perspectiva legal de esta definición puede resultar limitada para entender la complejidad y diversidad del fenómeno. En la literatura podemos encontrar dos tipos de definiciones, las definiciones intensivas donde se identifican una serie de condiciones necesarias para considerar que estamos frente un fenómeno de crimen organizado y las extensivas buscan enumerar todas las actividades que entran en esta categoría²⁵. Según la definición propuesta por Rojas Aravena²⁶ una de las características principales es su transnacionalidad, es decir, sus recursos, organización y redes van más allá de las fronteras de los estados. La droga puede ser fabricada en país, traficada a través de otro y comercializada en un tercero. También destaca que tiene una estructura organizacional de tipo empresarial, que busca la obtención de sus fines a través de acciones violentas y no recursos políticos. Finalmente, la característica que más nos concierne es que rebasa las capacidades gubernamentales, ya que esto es lo que puede llevar a la militarización. Siguiendo la línea de Rojas Aravena vemos que el crimen organizado produce una serie de amenazas para el estado y las comunidades afectando bienes públicos. También generan problemas en el mercado, ya que generan productos falsificados, evaden impuestos y evitan regulaciones, lo que lastima fuertemente a los oferentes “legales” que no pueden competir contra estas ventajas. Para el estado produce un grave déficit fiscal debido a la gran cantidad de dinero que se destina a combatirlo y a

²³ Organized Crime Research, reúne una colección de más de 150 definiciones de académicas del término. <http://www.organized-crime.de/index.html>

²⁴ Oficina de las Naciones Unidas Contra Las Drogas y el Delito. (2000). Convención de las Naciones Unidas Contra La Delincuencia y sus Protocolos. Pg. 5.

²⁵ Simone, M. (2014). Organized Crime in Argentina, a democratic and human rights perspective. *ACIJ*. pg. 11

²⁶ Rojas Aravena, F. (2008). Mayor presencia del crimen organizado: consecuencia de las crisis de gobernabilidad y el débil imperio de la ley. *Crimen Organizado en America Latina y el Caribe*. 97-100.

sus consecuencias, pero fundamentalmente a sus instituciones que se ven debilitadas e incapaces de ejecutar sus funciones más básicas. Finalmente se produce un daño gravísimo para la democracia, ya que los ciudadanos de los países del continente ven con gran desprestigio a las fuerzas de seguridad y a los partidos políticos debido a la percepción de altos niveles de corrupción, confianza en las fuerzas de seguridad y percepción de inseguridad. Hagan, se encarga identificar las características que más aparecen en la literatura hablando de este fenómeno que son: la búsqueda de lucro, la división del trabajo, la organización jerárquica, la violencia y la complicidad con el estado²⁷. Por el lado de las definiciones extensivas encontramos que la literatura identifica al tráfico de armas, de personas y de drogas como las actividades centrales²⁸, pero también otras como el lavado de activos, la falsificación de productos y moneda, y el tráfico de órganos. Dentro de estas actividades el narcotráfico, es especialmente importante para el análisis que nos proponemos, ya que es la actividad del crimen organizado más lucrativa²⁹ y también que más pone en peligro la seguridad pública, sobre todo por el alto nivel de violencia que despliegan las organizaciones narcotraficantes. Cabe mencionar las organizaciones criminales más poderosas de la región para ver que en su mayoría hacen del narcotráfico su actividad económica principal, los famosos carteles de Cali y Medellín de la Colombia de los '90, el poderoso Cartel de Sinaloa y el clan Los Zetas en México, el Comando Primeiro Capital y el Comando Vermelho en Brasil e incluso las maras de Centro América.

Entonces, partiendo de la definición de la Convención contra el Crimen Organizado de la ONU e incluyendo los aportes de la literatura sobre el tema entendemos que el este tiene 1) una estructura organizativa 2) que esta se sostiene en el tiempo 3) que se busca el beneficio material 4) a través de actividades ilícitas, que suelen incluir la violencia y 5) mantiene algún nivel de complicidad con el estado. Sin embargo, así como sostenemos que el rol de las FFAA en MMSI no es uniforme entre los países del continente, tampoco lo es la fuerza del crimen organizado. Si bien el nivel de amenaza que las organizaciones criminales significan para la seguridad pública de los estados es un continuo, podemos identificar dos grupos: los países donde no existen carteles u organizaciones criminales transnacionales fuertemente asentadas y por lo tanto el nivel de amenaza

²⁷ Hagan, F. (2006). “‘Organized Crime’ and ‘organized crime’: Indeterminate Problems of Definition”. Pg. 127-137.

²⁸ Oficina de las Naciones Unidas Contra Las Drogas y el Delito, <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/index.html>.

²⁹ La UNODC calcula que mueve 500 mil millones de dólares al año.

que estos significan para el estado es manejable y aquellos donde las organizaciones criminales tienen una fuerza suficiente como para significar una amenaza considerable para la seguridad pública de los países. En su libro *Military Missions in Latin America*, Pion Berlin ordena en un espectro una serie de amenazas a la seguridad interna según qué tan fuertes son³⁰, estando en un extremo las guerrillas insurgentes en un extremo que deben ser contenidas militarmente y los criminales comunes en el otro, para los cuales la policía es la respuesta lógica. En el medio, si bien no existe una separación perfecta entre estas, se encuentran distintas variantes del crimen organizado, por un lado, los carteles y las organizaciones criminales transnacionales y más abajo en la escala se encuentran las bandas criminales. En los casos de *crimen organizado fuerte*, nos encontramos con carteles y organizaciones criminales transnacionales con operaciones e influencia política en importantes territorios del país e incluso otros países, que cuentan con gran cantidad de miembros y tienen capacidad de generar altos niveles de violencia. En los casos de *crimen organizado débil* no existen carteles ni organizaciones criminales consolidadas, y las amenazas, provienen principalmente del crimen común y en algunos casos de la existencia de bandas criminales que pueden ser locales o extranjeras operando de manera transnacional. Estas surgen de la evolución de grupos de criminales a organizaciones de mayor coordinación, sofisticación y capacidad de generar violencia a partir del involucramiento en mercados más lucrativos, sin embargo, no tienen la organización ni los recursos de los carteles por lo cual no representan una amenaza del mismo nivel, su estructura suele ser poco jerárquica, atravesada por vínculos familiares y sus filas suelen componerse de principalmente de jóvenes. Los países con un *crimen organizado débil* son típicamente Argentina, Chile, Uruguay y Ecuador³¹, mientras que los que tienen un *crimen organizado fuerte* son Brasil, Colombia y México, como el caso paradigmático.

Frente a esto la militarización de la seguridad interior ya no responde solo a una doctrina ideológica como lo fue la Doctrina de Seguridad Nacional, sino a una circunstancia particular que es el fortalecimiento inédito del crimen organizado durante los años 90 en la región. La globalización llevo a una liberalización de las fronteras, el comercio y de los flujos de personas, que abrió una oportunidad inédita para los grupos criminales a expandirse a nuevos mercados, diversificándose y tomando una estructura cada vez más empresarial. Los estados latinoamericanos poco pudieron hacer frente ante el crecimiento de esta amenaza. La mayoría

³⁰ Pion Berlin, D. Op. cit. Pg. 77.

³¹ Ibid. Pg. 80.

venía de transiciones al régimen democrático y sus instituciones todavía no estaban fortalecidas. Los nuevos gobiernos tuvieron especial dificultad en consolidar su control sobre las fuerzas de seguridad, defensa e inteligencia, donde los militares aun conservaban un poder considerable, sumado a que en muchos países aun no existían ministerios de Defensa³². En pocos años estas nuevas amenazas rebasaron las capacidades de las fuerzas policiales y el estado, causando desconfianza por parte de la ciudadanía y fuertes demandas para solucionar este fenómeno. Según el informe Latinobarómetro 1995-2015³³, en un principio el problema de la delincuencia era considerado como el más importante por solamente el 7% de la ciudadanía. A partir del 2008 paso a ser considerada la más importante con 17%, por encima del desempleo, y siguió creciendo hasta el 23% que alcanzó en 2015, como se ve en la figura 2, paralelamente la tasa de homicidios paso de 8 cada 100.000 habitantes en 2007 a 24 en 2013³⁴.

Esto aumento las demandas de nuevas políticas de “mano dura” para enfrentar este problema. Lógicamente las FFAA poseen un equipamiento y una capacidad de movilización mucho más fuerte que las policías, sumado a esto en 2004 la mitad de los entrevistados por Latinobarómetro en América del Sur declaro que confiaba en las FFAA, mientras solo un tercio lo hacía en la policía. Allí donde el crimen organizado era *fuerte*, los gobiernos de la región tuvieron más incentivos para ver el involucramiento de las FFAA en seguridad interior como una respuesta atractiva y muchas veces necesaria. Por ejemplo, El Salvador declaro la política de Mano Dura, desplegando soldados a en las calles en el año 2003, y luego la reforzó en 2007 bajo el nombre Super Mano Dura y en México, se declaró “Guerra contra las Drogas”. En cambio, donde el crimen organizado era *débil*, si bien las demandas por mayor seguridad fueron importantes los gobiernos no tuvieron tanta necesidad de involucrar a las FFAA de manera directa. Como explica Marcelo Saín: donde los sistemas policiales no fueron fuertemente excedidos o cooptado por el crimen la demanda por el involucramiento militar fue limitado³⁵, y por ende el involucramiento *de apoyo* fue una mejor opción.

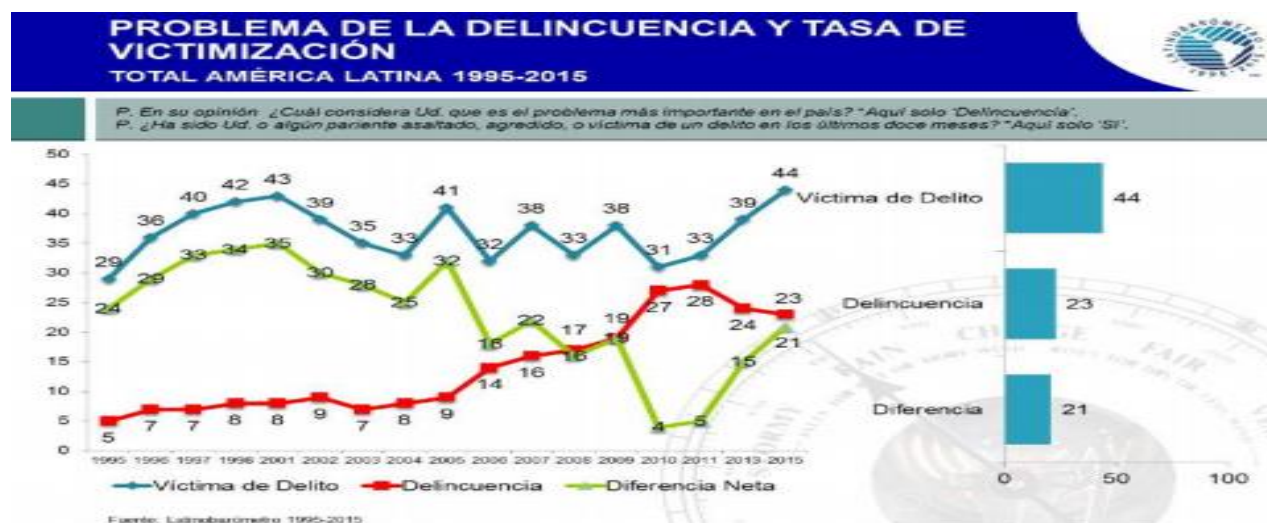
³² Perú creó su Ministerio de Defensa en 1987, El Salvador en 1992, Honduras en 1996, Nicaragua en 1997 y Brasil en 1999.

³³ Latinobarómetro. (2015). Informe 1995-2015. <http://americanuestra.com/wp-content/uploads/2015/09/INFORME-LB-2015-3.pdf> Pg. 96-101.

³⁴ Human Rights Watch. (2015). “World Report 2015: México”.

³⁵ Saín, Marcelo. (2009). La Reforma Policial en América Latina: Una Mirada Crítica desde el Progresismo. *Nueva Sociedad*. Pg. 23.

Figura 2



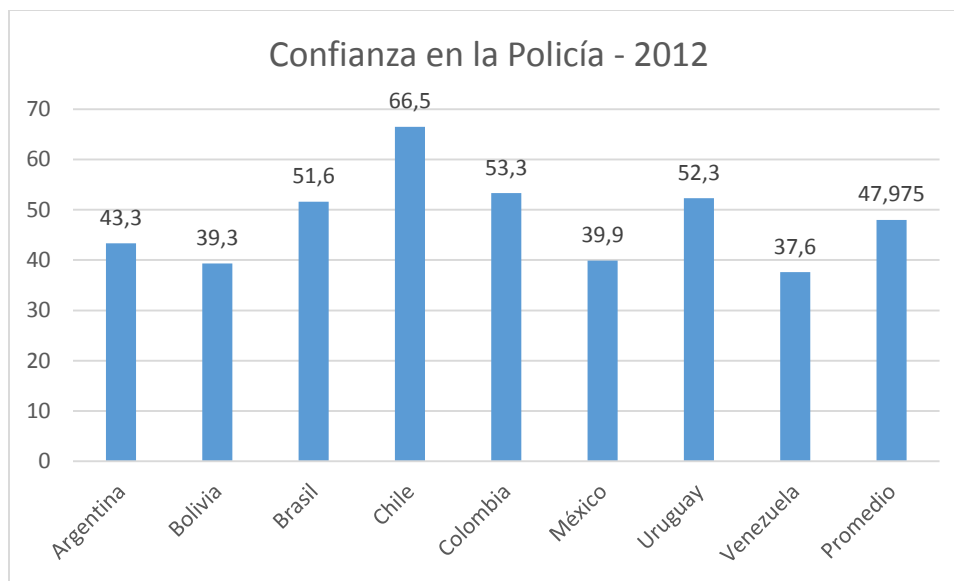
Fuente: Latinobarómetro. (2015).

III.ii Fuerzas Intermedias

Las policías latinoamericanas fueron una de las primeras instituciones del estado en verse sobrepasadas. La falta de entrenamiento, equipamiento, bajos salarios y recurrentes escándalos de corrupción, las puso en una situación de desventaja sistemática frente al poder del crimen organizado. Como se ve en la encuesta de LAPOP 2012, la confianza de la opinión pública en las policías nacionales ronda en promedio apenas el 48%. Frente a esta situación Dammert y Bailey mencionan como respuestas estatales por un lado las reformas policiales, que en muchos casos tendieron a la militarización y por el otro el involucramiento de las fuerzas armadas en misiones de seguridad interior³⁶. Sin embargo, estas no son las únicas respuestas posibles. Si bien durante el siglo XX, 23 países dejaron de tener fuerzas intermedias³⁷, estas son una opción cada vez más recurrente a nivel mundial para hacer frente las nuevas amenazas a la seguridad interior.

³⁶ Dammert, L. y Bailey, J. (2005). Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina. *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Pg. 133-152.

³⁷ Das, D.K. (2006). World police encyclopedia.

Figura 3

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta LAPOP 2012.

Si bien no existe un solo modelo de fuerzas intermedias, estas combinan capacidades policiales para desenvolverse en la seguridad interior, pero con una naturaleza militar en cuanto al entrenamiento y la estructura, lo cual les permite intervenir en fenómenos cuya violencia excede a la policía. Battaglino, plantea las diferencias entre las fuerzas del estado a partir de la función que deben cumplir, la naturaleza de los actores que enfrentan y nivel de fuerza que pueden desplegar³⁸. El autor explica que la policía fue concebida para mantener el orden y administrar la fuerza en el orden interno para proteger la vida y propiedad de los ciudadanos frente a actos delictivos comunes, y desplegando una fuerza limitada para evitar excesos sobre los derechos de los ciudadanos. Las fuerzas armadas, por la otra parte, fueron concebidas y organizadas para preservar la integridad territorial y soberana de los estados, frente agresiones externas estatales y también grupos guerrilleros insurgentes como los que surgieron durante los 60 y 70 en el continente. Estas pueden desplegar la máxima violencia, ya que en sus manos está la supervivencia del estado. Las fuerzas intermedias, al combinar características de ambas fuerzas pueden desplegar una fuerza mayor a la policía sin llegar a los niveles de las FFAA, esto es resultado de disponer de equipo más pesado y una organización y disciplina castrense, pero a la vez su orientación al plano interno y su constante interacción con civiles durante sus operativos. Su función se ha convertido en lo

³⁸ Battaglino, J. Op. cit. Pg. 82.

que Hoogenboom llama “Policing the Gap”³⁹, es decir actuar en el vacío que existen entre las situaciones donde la policía no está capacitada, o no se atreve a actuar y donde la intervención militar no es conveniente por su propio entrenamiento y los potenciales costos de desplegar tal violencia⁴⁰, actuando contra las “mid-level challenges”⁴¹. Es decir, aquellas amenazas que, si bien no tienen la magnitud de un ejército invasor o una fuerza insurgente, son formidables. La figura 4 ilustra estas diferencias.

Figura 4

| | Violencia que pueden desplegar | Función | Naturaleza de los actores a los que se enfrentan |
|--------------------|---------------------------------------|---|---|
| Policía | Fuerza limitada | Orden plano interno, proteger ciudadanos reprimir actos delictivos. Proteger vida y bienes. | Actividades criminales que no presentan una amenaza explícita al poder del estado |
| Intermedias | Fuerza intermedia | Enfrentar amenazas y desafíos que superan las capacidades de las fuerzas policiales. | “mid-level challenges” |
| Armadas | La máxima violencia | Proteger la soberanía e integridad territorial. Supervivencia del estado | Otros estados o facciones armadas y organizadas |

Fuente: Elaboración propia en base a Battaglino, J. (2016).

La existencia de estas fuerzas actúa como “colchón” para aliviar estas crisis de seguridad sin tener que recurrir a los militares, por ejemplo, la Unión Europea, creó en 2006 una gendarmería supranacional que juega un importante rol en el patrullaje de fronteras. En Latinoamérica las fuerzas intermedias son prácticamente inexistentes a excepción de la Gendarmería Argentina y los Carabineros chilenos. El caso de México ilustra la dificultad que implica la creación de fuerzas intermedias, ya que en 2013 se lanzó la creación de una gendarmería que originalmente estaba pensada para ser una fuerza de entre 40.000 y 60.000 efectivos, pero al día de hoy solo cuenta con

³⁹ Hoogenboom, B. (2011). Policing the Gap: The growing Importance of Gendarmerie Forces in Creating National and International Stability. *Gendarmeries*. Pg. 97.

⁴⁰ De Weger, M. (2009). The Potential of the European Gendarmerie Force. Pg. 27.

⁴¹ Pion-Berlin, D. y Trinkunas, H. (2011). Latin America’s Growing Security Gap. *Journal of Democracy*. Pg. 41.

5,000 y actualmente funciona como una división de la policía federal. Frente a esto los gobiernos, que no cuentan con estas fuerzas vieron en el involucramiento directo de las fuerzas armadas en la seguridad interna como una opción mucho más atractiva⁴².

III.iii Marco Legal Restrictivo

La Doctrina de Seguridad Nacional que durante el siglo XX la mayoría de los países del continente adoptaron, muchas veces en contextos autoritarios y por presiones de EEUU, borraba las distinciones entre seguridad interna y externa. Esto legitimaba la represión y a la vez, se tradujo en leyes de defensa y seguridad del continente e incluso en varias constituciones, como la Constitución de Chile bajo en gobierno de Pinochet en 1980 y la de Brasil de 1967 donde se introdujo la pena de muerte por crímenes contra la seguridad nacional. Con la transición a la democracia el principio de demarcación entre seguridad y defensa no quedo establecida claramente en la mayoría de los países del continente⁴³. Los militares conservaron durante las transiciones suficiente poder y autonomía dando lugar a marcos legales que no eran claramente restrictivos a la intervención de las FFAA en MMSI. Actualmente, a pesar de la consolidación del control civil sobre los militares, los marcos legales de la mayoría de los países del continente, o bien no hacen o hacen distinciones muy poco claras entre defensa y seguridad, ya que las referencias al empleo de fuerza por parte del estado no pasan por los conceptos de externo e interno, sino que se atienen a “...las posibilidades de acceso a los recursos que se adecuen a develar la amenaza...”⁴⁴

En el este trabajo entendemos el marco legal como variable institucional que hace referencia al conjunto de leyes y regulaciones de la seguridad pública y la defensa de los países, siendo la constitución la más importante. Si bien el enfoque del trabajo no es legalista, los marcos legales influyen la práctica política, por lo tanto, su importancia causal es innegable, más aún después de la revalorización y paulatina consolidación de la democracia y el estado de derecho que ha acontecido a nivel regional en las últimas décadas. El marco legal no debe necesariamente habilitar la participación de la participación de las FFAA en MMSI, para que esto suceda: un marco legal poco claro, abre la puerta para que los políticos incluyan a las FFAA en MMSI. Sin embargo,

⁴² Battaglino, J. (2015). Op. cit. Pg. 82.

⁴³Pol, L. (2015). Nuevos embates al principio de demarcación entre seguridad y defensa. *Informe CELS 2015, Derechos Humanos en Argentina*. Pg. 270.

⁴⁴ Saint-Pierre, H. (2008). Breve perspectiva histórica de las fuerzas armadas en su relación con las agendas de seguridad y desarrollo. *Construyendo Roles, Democracia y Fuerzas Armadas*. Pg. 15.

un marco legal claramente restrictivo, como el de Argentina, si limita el tipo de respuesta que los gobiernos pueden dar. Es decir, allí donde exista un marco legal restrictivo, los gobiernos tendrán más incentivos a optar por un involucramiento *de apoyo*, mientras que donde esta variable no esté presente, los incentivos serán a involucrar a las FFAA de manera *directa*.

IV. Los Casos

Los casos seleccionados para el análisis de esta teoría son México y Argentina. Estos presentan algunas ventajas para el análisis comparativo de los roles de las FFAA en seguridad interna: tienen sistemas institucionales similares, basados en el federalismo y el presidencialismo, tienen un nivel de ingresos medio-alto⁴⁵, ambos países realizaron una transición a la democracia y aunque viniendo de regímenes distintos, durante los años setenta en ambos países el ejército llevo a cabo represión y tortura a contra miembros de grupos guerrilleros, partidos, políticos y movimientos sociales. Sin embargo, el resultado de los procesos de militarización de la seguridad interior en el último siglo de estos países presenta un fuerte contraste. Si bien en ambos países los militares tomaron un rol en la seguridad interna, en Argentina encontramos un involucramiento claramente de apoyo, donde los militares realizan operativos específicos como el patrullaje de fronteras, movilizandando un número de tropas bajo y casi sin desplegar violencia. Este involucramiento comienza en la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011) luego de un largo período en el cual los militares habían sido excluidos por completo de las misiones militares de seguridad interna, durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) luego de la transición a la democracia. Si bien en México, los militares ya realizaban a algunas intervenciones en seguridad interna como campañas de erradicación de cultivos ilegales y la represión del levantamiento indígena por parte del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el estado de Chiapas en 1991⁴⁶, a partir de la declaración de la guerra contra las drogas en 2006 por el presidente Felipe Calderón (2006-2012), se transformó en el caso más claro de un involucramiento un involucramiento directo, con operativos de altísima violencia y magnitud, donde un gran número de soldados fueron desplegados a ciudades y regiones a lo largo de todo el país para luchar contra las organizaciones narcotraficantes. Es aquí donde, las diferencias entre los marcos legales, las fuerzas de seguridad y la fuerza del crimen organizado en ambos países, las variables causales explicadas en la *sección III* entran en juego, para dar cuenta de esta fuerte variabilidad en la variable dependiente entre los casos. A continuación, exploraremos ambos casos en mayor detalle, primero enfocándonos en las características de los involucramientos de las FFAA en MMSI, para luego abordar la explicación.

⁴⁵ Banco Mundial, https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519#High_income.

⁴⁶ Alvarado, A. y Zaverucha, J. (2010). La actuación de las fuerzas armadas en seguridad pública en Brasil y México: Una visión comparada. *Los Grandes Problemas de México*. Pg. 254.

IV.i México

El ejército mexicano comenzó a participar en las campañas de erradicación de plantaciones de cultivos ilegales hace varias décadas, con la incursión en el estado de Sinaloa en 1948, sin embargo, la magnitud y la naturaleza del involucramiento en MMSI de las FFAA ha variado considerablemente. La declaración de la guerra contra drogas en México, que configura el actual tipo de involucramiento tiene antecedentes que comienzan a vislumbrarse en la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988) y Ernesto Zedillo (1994-2000) del PRI, luego de que el tráfico de drogas fuera declarado una amenaza para la seguridad nacional durante los años '80 a raíz de las campañas para la adopción de políticas anti drogas de Reagan y se sancionara la Ley Orgánica del Ejército que establecía la seguridad interior como una misión de las FFAA. Más adelante bajo la presidencia de Zedillo se ejecutó la Directiva Azteca que establecía un rol permanente de las FFAA en la erradicación de cultivos y se creó el Consejo Nacional de Seguridad Pública que incluyó altos mandos militares, incrementando su influencia en el diseño de las políticas de seguridad.⁴⁷ Más adelante en Mayo de 1997, el presidente autorizó por única vez el patrullaje por parte de soldados en algunas zonas del Distrito Federal, generando grandes críticas por la militarización de la seguridad⁴⁸ y anticipando el rol policial que el ejército tomaría definitivamente en 2006.

En el año 2000, fue electo Vicente Fox (2000-2006) del Partido Acción Nacional, acabando con 71 años de gobierno hegemónico del PRI⁴⁹. Durante los años de hegemonía priista se estableció un sistema de connivencia entre el sistema político y el crimen organizado conocido como el “sistema plaza”. Este sistema implicaba protección estatal a los carteles para operar libremente dentro de esferas de influencia a cambio de pagos ilícitos salían principalmente del tráfico de drogas⁵⁰. La llegada de un nuevo partido al poder resulto rupturista en muchos aspectos, incluidos la seguridad y la lucha contra las organizaciones narcotraficantes que habían ganado considerable poder bajo este sistema. Fox realizó una serie de reformas institucionales que profundizaron la militarización de la seguridad, como la designación del General Rafael Macedo

⁴⁷ Meyer, M. et. al. (2007). At a Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State. *WOLA*. Pg. 5.

⁴⁸ Chabat, J. (2010). La Respuesta del Gobierno de Felipe Calderón al Desafío del Narcotráfico. *Los Grandes Problemas de México*. Pg. 26.

⁴⁹ Crespo, J. (2005). México 2000: La Elección De La Alternancia. Pg.35

⁵⁰ Pion B. Op cit. Pg. 85.

de la Concha al frente de la Procuraduría General de la República, un órgano dependiente del poder ejecutivo y encargado de investigar delitos de orden federal. El General Macedo, colocó un gran número de oficiales militares en áreas claves como la inteligencia y las operaciones anti narcóticos.⁵¹ Desde este organismo, se hicieron una serie de esfuerzos para purgar de corrupción a las fuerzas de seguridad, por ejemplo en el año 2003 el ejército allanó la oficina en Tijuana de la Fiscalía Especial para Atención a Delitos contra la Salud, que estaba sospechada de colaborar con el narcotráfico deteniendo a seis agentes policiales y un empleado administrativo, a la semana siguiente el ejército cerró las oficinas de la FEADS de todo el país para continuar con las investigaciones⁵². En el año 2004, El subprocurador de la PGR, Santiago Vasconcelos, llegó a afirmar que las policías no estaban interesadas en entrar “en la dinámica general generada por la Secretaría de Seguridad Pública”. Uno de los ejemplos más claros del proceso de militarización bajo Vicente Fox fueron las operaciones específicas de captura de los capos de los más importantes carteles del país. A mediados del 2001, un operativo conjunto del Ejército y la Policía Judicial se logró el arresto de Alcides Magaña, un importante miembro del Cartel de Juárez⁵³. Al año siguiente el Cartel de Tijuana sufrió una serie de golpes con el arresto de varios jefes importantes y culminando con la captura del capo Arellano Félix, en lo que fue “el arresto más importante de un narcotraficante en México” según el vocero del Departamento de Estado de los EEUU.

A pesar de la intención de estas políticas, Felipe Calderón (2006-2012) heredó una guerra entre varios carteles por el control de territorios, con altos niveles de violencia y un alto consumo de drogas. En este contexto ya solo 11 días de haber asumido la presidencia el Presidente anunció el Operativo Michoacán, enviando más de 1000 soldados junto con otras 5000 fuerzas federales a dicho estado, en el cual se venía produciendo un alto nivel de violencia a raíz de enfrentamientos entre narcotraficantes, dejando un saldo de más de 500 homicidios en un año. El anuncio aconteció el 11 de Diciembre del 2006 y es considerado como el inicio de la “Guerra contra las Drogas”. El propio Secretario de Gobernación enunció “la batalla contra el crimen organizado apenas comienza y será una lucha que nos llevará tiempo”⁵⁴, con el objetivo de “...la recuperación de los

⁵¹ Sierra Gúzman, J. (2003). Mexico’s Military in the War on Drugs. *WOLA*. Pg. 3.

⁵² *Ibid.* Pg. 3.

⁵³ El Universal. (2001). Arrestan a líder de cártel de Juárez; EU lo reclama.

<http://archivo.eluniversal.com.mx/primer/6290.html>.

⁵⁴ Gobierno de México. (2006). Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán.

<http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/>

espacios públicos que la delincuencia organizada ha arrebatado; recuperación que acabará con la impunidad de los delincuentes que ponen en riesgo la salud de nuestros hijos y la tranquilidad de nuestras comunidades...’’⁵⁵. En esta lógica, durante el 2007 se continuó con el despliegue de tropas en MMSI en varios estados del país como como Baja California, Sinaloa, Durango, Nuevo León, Chihuahua y Guerrero. Para noviembre del 2007 ya había 27,000 soldados desplegados en nueve estados, alrededor del 30% del territorio nacional, incluso en algunos como Veracruz, donde la violencia causada por el crimen organizado no era un problema al comienzo⁵⁶, como se ilustra en la figura 5. La violencia desplegada por este tipo de operaciones ya se empezaba a evidenciar con el caso de una familia que transitaba con su vehículo en el estado de Sinaloa, y al no frenar en un control militar en la ruta, los soldados abrieron fuego matando dos mujeres y tres niños, que luego de una investigación oficial se probó que no portaban armas⁵⁷.

Figura 5



Fuente: Elaboración propia.

⁵⁵ *Ibíd.*

⁵⁶ Meyer, M. et. al. *Op. cit.* Pg. 7.

⁵⁷ *Ibíd.* Pg. 8.

La Iniciativa Mérida, gestada en 2007 a partir de la visita del Presidente Bush a Yucatán, le permitió a Calderón continuar reforzando este modelo represivo ya que consistió en la recepción de 1,6000 millones de dólares del gobierno estadounidense, dedicados a combatir el narcotráfico, así como la transferencia de equipamiento, entrenamiento en contrainsurgencia y narcotráfico y tecnología operacional, sobre todo a las fuerzas de seguridad federales⁵⁸. El número de soldados dedicados a este tipo de misiones no paro de aumentar en los años siguientes, expandiéndose a otros estados y aumentando los niveles de violencia. Un claro ejemplo de esto es el Operativo Conjunto Chihauha⁵⁹, que comenzó en el 2008 con el despliegue de 2026 soldados y 245 oficiales de la policía federal a la Ciudad de Juárez. A un año del comienzo del operativo, el número de soldados involucrados había aumentado a casi 9000, los cuales realizaban patrullajes constantes por las calles de la ciudad equipados con tanques, vehículos blindados y ametralladoras 50 mm, y si bien lo hacían en coordinación con la policía federal y local, el control de la seguridad estaba claramente en manos de las FFAA. Para el 2010, estaba claro que el objetivo inicial de reducir los niveles de violencia había fracasado, lejos de esto, la tasa de homicidios aumentó de 130 a 190 cada 100 mil habitantes, transformando Ciudad Juárez en una de las más violentas del mundo. Sumado a esto las denuncias de abusos por parte de militares se multiplicaron y llegaron rápidamente a la Comisión Nacional de DDHH, la cual descubrió un patrón sistemático de detenciones arbitrarias, torturas, robos y desaparición forzada de personas⁶⁰. Otro ejemplo de la profundización de este modelo de involucramiento directo en MMSI, puede verse en los estados de Nuevo León, si bien las FFAA ya tenían presencia allí, en 2012 se les solicitó a la Marina que asumiera todas las funciones policiales en la ciudad de Monterrey donde se llegó incluso a desarmar la policía municipal⁶¹. Para este año, el último del sexenio de Calderón, las consecuencias en términos de seguridad ciudadana de las misiones policiales del ejército eran inocultables, Human Rights Watch documento 250 desapariciones en el periodo 2006-2012⁶². Luego de años de negar cualquier abuso por parte de las FFAA desde el lanzamiento de la Guerra contra las

⁵⁸ Gobierno de México. (2008). Iniciativa Mérida. <http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/temas-bilaterales/mexico-y-eu-de-un-vistazo/iniciativa-merida.html>.

⁵⁹ Pion Berlin, D. Op. cit. Pg. 92.

⁶⁰ Human Rights Watch. (2013). Mexico's Disappeared, The Enduring Cost of a Crisis Ignored. Pg. 35.

⁶¹ Aristegui Noticias. (2012). Marineros, la nueva policía de Monterrey. <http://aristeguinoticias.com/2911/mexico/marineros-nueva-policia-de-monterrey/>

⁶² Human Rights Watch. (2013). Cases of Disappearances Documented by Human Rights Watch. Pg.1.

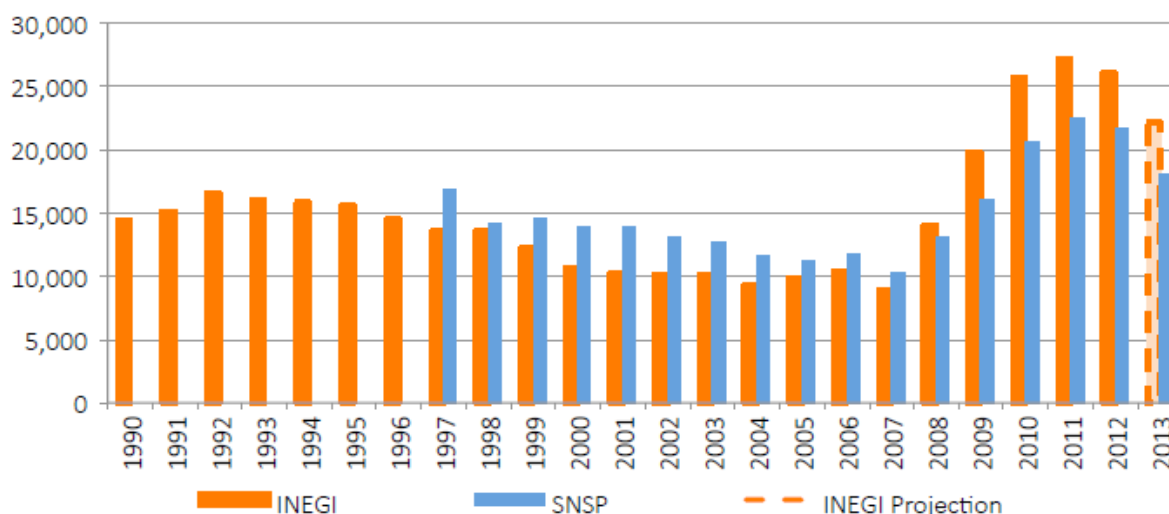
Drogas, el Presidente debió reconocer la existencia de estas, aunque no se encargó de que estas violaciones a los derechos humanos, fueran investigadas y juzgadas.

En 2012, Enrique Peña Nieto del PRI asumió la presidencia, prometiendo un cambio en la política de seguridad mexicana respecto a la presidencia de Calderón, que había causado un incremento en la violencia a niveles que no se veían desde los años previos a la consolidación del estado. Como ilustra la figura 6, los organismos de estadísticas oficiales han registrado este alza en los homicidios desde el 2007, que si bien bajo en 2012 continúa siendo muy alto. Al asumir Peña Nieto explicó que los pilares de la nueva administración serían la prevención del delito y la protección de los derechos humanos, la creación de una nueva gendarmería capaz de enfrentar el narcotráfico y la ejecución de golpes más certeros contra el narco⁶³. Esto se vio en la ejecución de operaciones de captura de los narcotraficantes más importantes del país, que si bien había comenzado en la presidencia de Fox, se volvieron mucho más importante. El contar con un objetivo específico, permitió a los militares poder separar más fácilmente entre los “amigos y enemigos” durante las misiones, resultando en mayor éxito y menores niveles de violencia durante las operaciones. A inicios de su sexenio Peña Nieto elaboro una lista de 122 objetivos, de los cuales para el 2013 había capturado 69 y para el 2015 91⁶⁴, siendo el caso más importante el arresto al líder del poderoso Cartel de Sinaloa, Joaquín “El Chapo” Guzmán, lo que aumentó significativamente el apoyo a de la ciudadanía a este tipo de misiones, que para 2014 llegaba al 83% según la consultora Mitofsky⁶⁵.

⁶³ BBC. (2012). México: el plan de Peña Nieto contra el narcotráfico.
http://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/12/121218_mexico_pena_nieto_estrategia_seguridad_narcotrafico_j

⁶⁴ Publimetro. (2015). Así quedó la lista de los más buscados tras la captura del "Z-42".
<https://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2015/02/27/asi-quedo-lista-mas-buscados-captura-z-42.html>

⁶⁵ Consulta Mitofsky. (2014). “Encuesta Nacional Sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México.”

Figura 6 – Total de Homicidios anuales en México 1990-2013

Fuente: Justice in Mexico. (2013).

Poco cambio respecto al involucramiento de las FFAA en misiones policiales y de enfrentamiento abierto con el crimen organizado, como declaraba informe de la SEDENA del 2013 “la problemática actual del País demanda contar con mayor presencia de tropas en el territorio nacional, para continuar realizando diversas operaciones, prestar ayuda a la población civil en caso de desastre y continuar coadyuvando con las autoridades civiles en la función de seguridad pública”⁶⁶. En 2012 había alrededor de 50 mil efectivos realizando este tipo de misiones y para fines del 2014 algunos medios reportaban un aumento que iba hasta los 76 mil efectivos⁶⁷. Así mismo, en el arranque del presente sexenio el Ejército tenía desplegadas bases de operaciones para apoyar las tareas de seguridad pública en 19 estados; para 2016 esta presencia militar se ha extendido a 24 estados, el equivalente al 75 % de cobertura en el país⁶⁸, como ilustra la figura 7. El mayor foco de violencia durante la administración Peña Nieto se vio en la ciudad de Lázaro Cárdenas en el estado de Michoacán, donde el grupo de los Caballeros Templarios y su enfrentamiento con los recientemente formados grupos de autodefensa llevó a fuertes

⁶⁶ SEDENA. (2013). Programa Sectorial de Defensa Nacional, 2013–2018. Pg. 18.

⁶⁷ Sin Embargo. (2013). Con Peña Nieto aumentó en 50% el número de soldados que realizan tareas contra el narco: investigación. <http://www.sinembargo.mx/01-12-2013/832208>

⁶⁸ Animal Político. (2016). Peña duplica el número de militares en las calles, aunque ninguna ley los regula. <http://www.animalpolitico.com/2016/10/pena-nieto-militares-seguridad-publica/>

enfrentamientos y la decisión de enviar unas nueve mil tropas adicionales para controlar la situación⁶⁹. Los excesos en el uso de la fuerza por parte del ejército también continuaron siendo un problema: en junio del 2014, según la versión de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), militares ejecutaron a 15 de 22 civiles desarmados acusados de pertenecer a una banda criminal, en la ciudad de Tlatlaya, Estado de México⁷⁰. Meses después, en septiembre, 43 estudiantes secundarios de la zona rural de Ayotzinapa, en el Estado de Guerrero, fueron secuestrados y desaparecidos. El caso fue manejado de manera muy cerrada por parte del gobierno mexicano y para el 2015 publicó una versión oficial que acusaba a la policía local de haber entregado a los estudiantes por pedido del alcalde a un grupo criminal que luego los fusiló. Sin embargo, esta versión fue puesta en duda por varios sectores dentro del país y la comunidad internacional y muchos de estos cuestionamientos apuntaron al rol del ejército. Mientras que una investigación del Instituto Federal de Acceso a la Información señaló que el ejército estaba al tanto del proceder de la policía local y decidió no intervenir⁷¹, una reciente investigación periodística señala que el ejército coordinó la desaparición de los 42 estudiantes⁷².

⁶⁹ Justice in Mexico. Op. cit. Pg. 40.

⁷⁰ Animal Político. (2014). ¿Qué ocurrió en Tlatlaya minuto a minuto, según la CNDH?. <http://www.animalpolitico.com/2014/10/la-matanza-del-ejercito-en-tlatlaya-segun-la-cndh/>

⁷¹ Proceso. (2016). Investigación interna de PGR: Omisión del Ejército en caso Ayotzinapa tuvo “consecuencias fatales”. <http://www.proceso.com.mx/464136/investigacion-interna-pgr-omision-del-ejercito-en-caso-ayotzinapa-consecuencias-fatales>.

⁷² La Opinión. (2016). Nueva investigación revela rol del ejército en la tragedia de Ayotzinapa. <https://laopinion.com/2016/12/17/nueva-investigacion-revela-rol-del-ejercito-en-la-tragedia-de-ayotzinapa/>

Figura 7

Fuente: Elaboración propia.

IV.ii Argentina

La transición a la democracia en 1983 se dio a raíz del colapso del régimen militar que gobernaba el país desde 1976, lo que le permitió al nuevo gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) en acuerdo con el resto del arco político y la opinión pública, un mayor margen de maniobra a la hora de redefinir el rol de las FFAA en la nueva democracia haciendo énfasis en la subordinación de los militares al poder civil y en su estricto alejamiento de los asuntos internos del país⁷³. Esto se tradujo en la sanción de la Ley de Defensa Nacional en 1988 (Ley 23.554) que estableció que la defensa el estado estaba orientada a las agresiones de origen externo, derogando así la ley de defensa anterior sancionada por el gobierno autoritario de Onganía (1966-1970) elaborada bajo el paradigma de la Doctrina de Seguridad Nacional⁷⁴. Si bien esta estricta separación comenzó a desdibujarse con la primera presidencia de Cristina Kirchner (2007-2011), a partir de la década de los 90' durante las presidencias de Carlos Menem (1989-1999) vemos intentos de militarizar la

⁷³ Mazzei, D. (2011). Reflexiones sobre la transición democrática argentina. Pg. 14

⁷⁴ Battaglino, J. Op. cit. Pg. 81.

seguridad interior. Como explica el trabajo “Nuevos embates al principio de demarcación entre seguridad y defensa”⁷⁵ del CELS, esto ocurrió en momentos de alta conflictividad social, como fueron las violentas protestas en los *company towns* de Cutral Co y Tartagal⁷⁶ luego que las reformas neo liberales del gobierno las llevaran a una fuerte depresión económica y también frente a las “nuevas amenazas”. Carlos Corach el Ministro del Interior declaró en la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos que las FFAA debían involucrarse más contra los “verdaderos desafíos” de la década: “el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado”⁷⁷. Sin embargo, durante esos años los niveles de violencia en Argentina eran relativamente bajos y la criminalidad no presentaba la complejidad y organización como para ser considerada una amenaza a la seguridad pública⁷⁸, por ende, la demanda de militarización era muy baja en la ciudadanía y la intención del gobierno la militarización no prospero.

Este contexto empezó a cambiar a principios de los 2000, cuando los niveles de criminalidad aumentaron dramáticamente junto con el colapso de la economía del país. La preocupación por la seguridad y las demandas de “mano dura” tomaron mucho impulso a raíz de la aparición sin vida de Axel Blumberg, un joven estudiante que había sido secuestrado una semana antes⁷⁹, y que su padre, Juan Carlos Blumberg, se convirtiera en un líder de las demandas por seguridad en la Ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana, movilizando más de 150,000 personas en una marcha al Congreso ese mismo año. En medio de esta crisis el crimen organizado y el narcotráfico fueron señalados como una causa central del problema de la inseguridad por importantes figuras del gobierno, como León Arslanian, el Ministro de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, quién declaró “...Tengo un claro diagnóstico de la situación en la provincia: insuficiencia de recursos humanos policiales, existencia de bolsones de corrupción dentro del personal policial, incremento del consumo de drogas y facilidad para su venta, bandas que actúan sin control...”⁸⁰.

⁷⁵ Pol, L. Op. cit. Pg. 374.

⁷⁶ Torre, J. C. (2016). In *The Shadow of the Neoliberal Reforms, The Cycle of the Mobilization of the Unemployed in Argentina*. Pg. 15.

⁷⁷ Verbitsky, H. (1999). Rugido de ratón. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/1999/99-06/99-06-13/pag13.htm>.

⁷⁸ Cutrona, S. (2016). Challenging the U.S. Led War on Drugs, *Argentina in Comparative Perspective*. Pg. 113.

⁷⁹ Ibid. Pg. 127.

⁸⁰ Infobae. (2004). Escalofriante panorama de Arslanian por la inseguridad.

<http://www.infobae.com/2004/09/04/137395-escalofriante-panorama-arslanian-la-inseguridad/>

En 2007, Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), se convirtió en Presidenta en un contexto de deterioro de la seguridad pública, y aunque durante su presidencia no se vieron políticas gran importancia en el área de seguridad, se lanzó el Operativo Fortín a través de una resolución del Ministerio de Defensa. Este consistió de la vigilancia y reconocimiento por parte del ejército y la fuerza aérea de los espacios aéreos de la frontera norte del país, con el objetivo de suministrarle información a las fuerzas de seguridad. Para el comienzo de su segunda presidencia en 2011, la seguridad ya era el asunto que más preocupaba a los argentinos, como indica un relevamiento de la Universidad Católica Argentina⁸¹, la preocupación por la inseguridad aumento 9,7% entre 2007 y 2011, y para ese año uno de cada tres argentinos se declaraba víctima de delitos. En este contexto, una serie de casos como el asesinato de dos ciudadanos colombianos por parte de sicarios en un centro comercial⁸², alertó a la opinión pública sobre la “mexicanización” del país y avivó la preocupación por el tráfico de drogas, la debilidad de las fronteras y el fortalecimiento del crimen organizado en las principales ciudades del país también creció paralelamente a estos índices de violencia.

En este contexto, el 20 de Julio de 2011 Cristina Kirchner, mediante el decreto 1.091, lanzó el Operativo Escudo Norte, en coordinación con el Operativo Fortín II, haciendo aún más borrosa la línea entre defensa y seguridad. El decreto identifica en el artículo 1 que “Que las fronteras noreste y noroeste de la República Argentina presentan características orográficas que facilitan especialmente la incursión al territorio nacional de organizaciones delictivas dedicadas al tráfico ilícito de drogas, la trata de personas y el contrabando de bienes” y que por ende el objetivo del operativo era “incrementar la vigilancia y el control del espacio terrestre, fluvial y aéreo de jurisdicción nacional en las fronteras noreste y noroeste de la República Argentina, así como la aprehensión y judicialización de los incursores ilegales.” Si bien la Fuerza Aérea ya venía realizando control del espacio aéreo mediante radares 3D Westinghouse mediante y 2D Cardion con el Operativo Fortín a raíz de la resolución Resolución N° 206/07 del Ministerio de Defensa y que fue reforzado con el Operativo Fortín II, el Operativo Escudo Norte, implicó el despliegue de militares en el territorio de la frontera con Bolivia, Paraguay y Brasil que era vista como una zona desprotegida y donde se encuentran las principales rutas para el ingreso de droga al país, para

⁸¹Observatorio de la Deuda Social Argentina. (2011). Barómetro de la Deuda Social Argentina. Pg. 34.

⁸² Morales Sola, Joaquín. (2011). Narcotráfico: el país sigue los pasos de Colombia y México. La Nación. <http://www.lanacion.com.ar/1353849-narcotrafico-el-pais-sigue-los-pasos-de-colombia-y-mexico>

realizar tareas de patrullaje conjuntas con las fuerzas de seguridad y mediante el uso de radares Rasis, pertenecientes al Sistema de Inteligencia del Ejército⁸³. Esto despertó varias críticas en la oposición, incluyendo a el entonces presidente de la Comisión de Defensa del Congreso, Julio Martínez, quien acusó al Ministro de Defensa Rossi de “hacer retroceder al ejército 30 años atrás”⁸⁴. Sin embargo, el Ministro Rossi declaró en una entrevista con el diario El País⁸⁵, que las tareas que estaban realizando las Fuerzas Armadas, no eran violatorias de las leyes de Defensa y Seguridad Interior⁸⁶, ya que estas no estaban luchando contra el crimen, sino que se limitaban a patrullar e informar a las Fuerzas de Seguridad para que estas realizaran las intervenciones y detenciones correspondientes, analíticamente podemos traducir las declaraciones del Ministro a que el ejército no estaba cumpliendo un involucramiento directo en la seguridad interior, sino un involucramiento de apoyo a las otras fuerzas. El operativo fue considerado un éxito por el gobierno, y si bien estaba programado para terminar en diciembre del 2011, fue prorrogado todos los años⁸⁷ y sigue vigente hasta el día de hoy, luego del cambio de gobierno, así como también el Operativo Fortín II, que detectó más de 700 vuelos irregulares⁸⁸ y fue prorrogado a través de resoluciones del Ministerio de Seguridad, por lo que para el 2015 se calculaba que había alrededor de 4500 soldados participando en estas tareas⁸⁹.

⁸³ Pol, L. Op. cit. Pg. 376.

⁸⁴ Cutrona, S. Op. cit. Pg. 160.

⁸⁵ El País. (2014). The military should never be called out to help in the drug-trafficking fight.

http://elpais.com/elpais/2014/01/21/inenglish/1390327123_932630.html

⁸⁶ Ley de Defensa Nacional N° 23.554, Ley de Seguridad Interior N° 24.059

⁸⁷ En 2011 mediante el Decreto N° 296/11, en 2012 mediante el Decreto N° 2.689/12, en 2013 mediante el Decreto N° 2221/13, en 2014 mediante el Decreto N° 2.574/14.

⁸⁸ Pol, L. Op. cit. Pg. 376.

⁸⁹ Ibid. Pg. 377

Figura 8

Fuente: Elaboración propia.

IV.iii Involucramiento Directo vs Involucramiento de Apoyo

Repasemos ahora brevemente estos dos casos en perspectiva comparada, marcando un constante en el tipo de involucramiento de las FFAA en MMSI entre los casos y con especial atención a las distinciones analíticas establecidas en la *sección II* del trabajo, estas eran el tipo de operación realizada, la magnitud de las operaciones y la violencia que se desplegaba durante estas. Respecto al tipo de operación, las FFAA en México han tomado la tarea de luchar directamente contra el narcotráfico y el crimen organizado, por un lado, apuntando a la captura de diversos capos de los carteles importantes, como fue el caso de Arellano Félix en 2002 y “El Chapo Guzmán” en 2014 entre otros, y principalmente realizando misiones policiales, patrullando las calles, realizando allanamientos y arrestos, involucrándose en enfrentamientos, estableciendo bases de operaciones mixtas a lo largo del país y en muchos casos hasta asumiendo todas las funciones policiales, como cuando en el 2012 se disolvió la policía de Monterrey y la Marina asumió todas sus funciones⁹⁰. En Argentina en cambio, las operaciones de seguridad interior que realizan los militares son de apoyo logístico a las fuerzas de seguridad, como la policía y la gendarmería, realizando patrullajes

⁹⁰ Aristegui Noticias. Op. cit.

en la zona de la frontera norte del país, y reportando la información a estas fuerzas en caso de detectar irregularidades. En cuanto la magnitud del involucramiento, en el caso mexicano esta comienza a crecer exponencialmente a partir de la declaración de la guerra contra las drogas que realiza el presidente Felipe Calderón en 2006 hasta alcanzar la colosal envergadura que tienen estas misiones hoy en día. Para el segundo año de la guerra contra las drogas ya había 27,000 soldados realizando tareas policiales en nueve estados a lo largo del país y si bien con la asunción de Peña Nieto la información sobre los temas de seguridad se ha hecho cada vez menos pública las últimas estimaciones hablan de 45,000 soldados en 24 estados. En cambio, en Argentina, los soldados avocados a estas misiones se limitan a 4,500 y tienen despliegue territorial solo en la frontera norte del país, principalmente en las provincias de Chaco y Misiones. Finalmente, en cuanto a la violencia desplegada, está claro que México es el caso paradigmático de la violencia que puede acarrear un involucramiento directo de las FFAA, como explica Pion Berlin, el ejército está entrenado para identificar un enemigo y desplegar la máxima fuerza sobre él, llevando a excesos de violencia como el caso de las masacres de Tlatlaya y Tanhuato. Sumado a la falta de criterios de proporcionalidad y racionalidad en la aplicación de la fuerza, el identificar al enemigo separando civiles inocentes de miembros del crimen organizado es muy difícil y lleva a casos de falsos positivos, como el de la familia ejecutada en un control militar en el estado de Sinaloa luego de no parar en un control de tránsito. El número de denuncias registradas según la CNDH por abuso del personal del ejército en el periodo 2006-2015 es de más de 10 mil casos, con alrededor más de 8 mil pertenecientes al sexenio de Calderón (2006-2012) y el resto a la presidencia de Peña Nieto. Respecto a la cantidad de soldados muertos, según la SEDENA el saldo ha sido de 236⁹¹, aunque una investigación periodística del diario El Universal⁹², dice haber accedido a un documento castrense elaborado por la propia SEDENA conocido como el Informe Olivo, donde se registran 468 soldados muertos. Respecto al caso argentino, al no participar de manera directa, no se ha acontecido la baja de soldados ni de denuncias de abusos, aunque si existen referencias al

⁹¹ Vice News. (2016). Ejecutados, decapitados, torturados: casi 4.000 ataques al ejército mexicano en 10 años. <https://news.vice.com/es/article/ejecutados-decapitados-torturados-casi-4000-ataques-ejercito-mexicano-10-anos>

⁹² El Universal. (2016). Informe Olivo, Mueren 468 soldados en la lucha contra las drogas. <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-investigacion/2016/08/1/mueren-468-soldados-en-la-lucha-contra-las-drogas>

temor en los pobladores de las zonas fronterizas a raíz de prácticas de tiro y patrullajes por parte de militares armados⁹³.

Figura 9

| | | Involucramiento Directo (México) | Involucramiento de apoyo (Argentina) |
|--------------------|-----------------------|---|--------------------------------------|
| Tipo de Operación | | Policial | Apoyo logístico |
| Magnitud | Número de tropas | Aprox. 45,000 | Aprox. 4,500 |
| | Extensión Territorial | 24 Estados | Frontera norte del país |
| Nivel de Violencia | Denuncias por abusos | Más de 10,000 | 0 |
| | Bajas militares | Fuentes Oficiales: 236 / El Universal: 468 | 0 |

Fuente: Elaboración propia.

⁹³Pol, L. Op. cit. pg. 377.

V. Explicación

Como explicamos en la *sección III* el asunto de la militarización puede entenderse como uno pragmático en el que los gobiernos a la hora de decidir los lineamientos de las MMSI lo hacen basándose en la naturaleza del problema que enfrentan y de las oportunidades de que están a su alcance, evaluando el costo de como involucrar a sus FFAA⁹⁴. Luego de repasar las características de la militarización de la seguridad interior para los casos de México y Argentina, a continuación buscaremos presentar un contraste entre las causas que influyen el tipo de involucramiento de las FFAA en MMSI para los casos, es decir, el crimen organizado fuerte, la no existencia de fuerzas intermedias y la ausencia de un marco legal restrictivo para el caso mexicano y un crimen organizado débil, la existencia de fuerzas intermedias y la existencia de un marco legal claramente restrictivo para el caso argentino, para este caso evaluaremos también el posible impacto causal de la existencia de una sociedad civil organizada, en particular el movimiento de derechos humanos y la comunidad epistémica basados en la investigación de Sebastián Cutrona.

V.i México

Dos factores particulares explican el fortalecimiento inédito del crimen organizado mexicano para el año 2006 en el cual se declaraba “...la batalla contra el crimen organizado...”⁹⁵, uno importante fue el éxito parcial del Plan Colombia, un acuerdo bilateral entre Colombia y los EEUU, que debilitó el control del crimen organizado colombiano sobre las rutas de cocaína hacia los Estados Unidos, lo que dejó un vacío de poder que permitió a los carteles mexicanos tomar una porción mucho mayor del negocio, volviéndose más poderosos⁹⁶. El otro factor es el sostenimiento de “sistema plaza” durante buena parte del siglo XX, donde los distintos niveles de gobierno dejaban a los carteles operar dentro de esferas de influencia a través de acuerdos y a cambio de dinero ilícito. Como explica Juan Gabriel Tokatlian;

“... en el caso mexicano los principales carteles surgieron, en buena medida, con el consentimiento, a nivel federal y estadual, de un Estado centralizado y monopolizado durante décadas por el aparato político-institucional del PRI (y sus sectores de apoyo). A pesar de que en

⁹⁴ Pion Berlin, D. Op. cit. Pg. 27.

⁹⁵ Anunció sobre Operación Conjunta Michoacán. Op. cit.

⁹⁶ Bagley, B. (2012). Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas. *WOLA*. Pg. 5.

la superficie mostraba signos de fortaleza, el estado mexicano se encontraba en estado de enorme fragilidad ante el auge de la corrupción, el desquiciamiento policial, la parálisis de la justicia, la desorientación del establishment nacional y el silencio connivente de Washington, al menos hasta principios de este siglo...⁹⁷.

Desde los años 2000 con la asunción de Fox al poder, el gobierno realizó enormes esfuerzos para acabar con el crimen organizado, particularmente los carteles de Juárez y Tijuana, llevándose a cabo más de 79,000 mil arrestos por cargos relacionados con las drogas, incluidos 53 oficiales financieros de los carteles, 428 sicarios y 15 capos⁹⁸, sin embargo, los niveles de violencia relacionados con la droga siguieron aumentando. La figura 10 ilustra como las muertes relacionadas con el narcotráfico fueron creciendo año, partiendo 1080 homicidios en 2001, el saldo llegó al alarmante número de 2120 en el 2006, el último año de Fox en el poder, dejando un acumulado de 8800 homicidios durante el sexenio, junto con altos niveles de violencia regionalizada, descentralización de la corrupción política-burocrática, y una demanda para solucionar la inseguridad ciudadana⁹⁹. Para ese año ya existían al menos siete carteles en México que estaban generando altos niveles de violencia a raíz de enfrentamientos por el control de esferas de influencia, estos eran el Cartel Beltrán Leyva, el de Juárez, el de Tijuana, el del Golfo con su brazo armado Los Zetas, La Familia Michoacana, el Cartel Milenio y el de Sinaloa¹⁰⁰. Como explica Pion Berlin, si bien los carteles no representan una amenaza del nivel de una guerrilla o grupo insurgente, no dejan de ser una amenaza formidable para los estados lo suficientemente grande como ameritar una respuesta de gran intensidad¹⁰¹ muy por encima de lo que representa el crimen común o incluso algunas formas del crimen organizado como las bandas criminales. Un reporte del año 2008 hecho para el Congreso de los EEUU¹⁰² alertaba sobre la creciente expansión de las organizaciones a nuevos territorios de estas organizaciones, ya que para ese año el Cartel de Juárez tenía presencia en 21 estados del país, el de Sinaloa en 17 y el de Tijuana en 15. Para dar cuenta de la expansión de este fenómeno incluimos la figura 11, que ilustra la expansión de cartel

⁹⁷ Tokatlian, J. G. (2016). *Qué Hacer con las Drogas*. Pg. 32

⁹⁸ Procuraduría General de la República. (2006). *Memoria Sexenal 2001-2006 de Acciones y Resultados del Programa Nacional para el Control de las Drogas*.

⁹⁹ Justice in Mexico. (2009). *Drug Violence in Mexico, Data and Analysis from 2001-2009*. *Transborder Institute*.

¹⁰⁰ Bagley, B. Op. cit. Pg. 9.

¹⁰¹ Pion B. Op. cit. Pg. 79.

¹⁰² Cook, C. (2008). *Mexico's Drug Cartels*. *Congressional Research Service*. Pg. 4

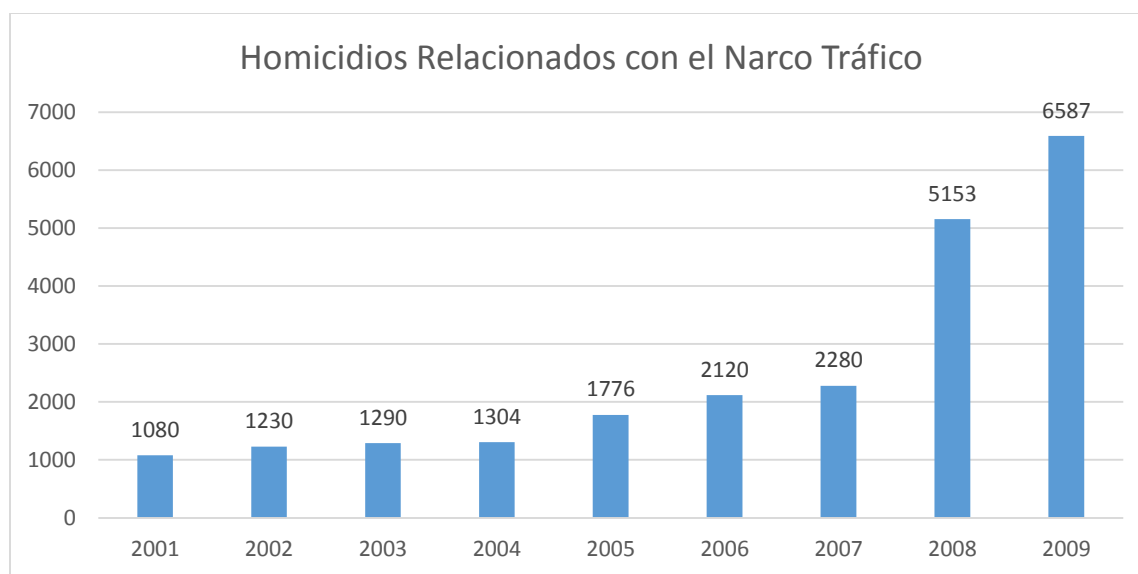
de Sinaloa desde el 2001 cuando “El Chapo” Guzmán tomo control de este al salir de la cárcel, hasta 2009 cuando ya controlaba buena parte del tráfico de cocaína a los EEUU. A medida que su estructura crece se involucran de forma corrupta y violenta con las fuerzas de seguridad con el sistema político local, por ejemplo, en Nuevo Laredo la policía municipal ha sido acusada secuestrar miembros del Cartel del Golfo para entregárselos a Los Zetas¹⁰³. El fortalecimiento del crimen organizado en México se ve también, en su naturaleza cada vez más transnacional. Al sur de la frontera, los carteles tienen vínculos con las pandillas de El Salvador, Guatemala y Honduras, las cuales asociadas con los carteles manejan de manera violenta el paso de la droga por Centroamérica que viene desde la región andina y también trabajan como soldados para los carteles en distintos países de la región, ya para octubre del 2005 había un estimado de 17,000 miembros de la Mara Salvatrucha y Calle 18 operando en Ciudad Juárez¹⁰⁴. Esto se ve también al norte de la frontera: en su balance anual sobre drogas en 2015 la DEA destaca que la presencia de los carteles mexicanos ha crecido año a año hasta convertirse en “los principales proveedores de cocaína, heroína, metanfetaminas y marihuana”¹⁰⁵, así también como su vinculado con pandillas que “...han pasado a asumir los roles de ejecutores, vendedores de droga, traficantes de armas y lavadores de dinero para los carteles. A cambio, pueden comprar drogas en grandes cantidades a las principales organizaciones, lo que les permite evitar a los intermediarios y recibir hasta un 50 por ciento de descuento en la compra de drogas al por mayor...”¹⁰⁶

¹⁰³ Ibid. Pg. 14

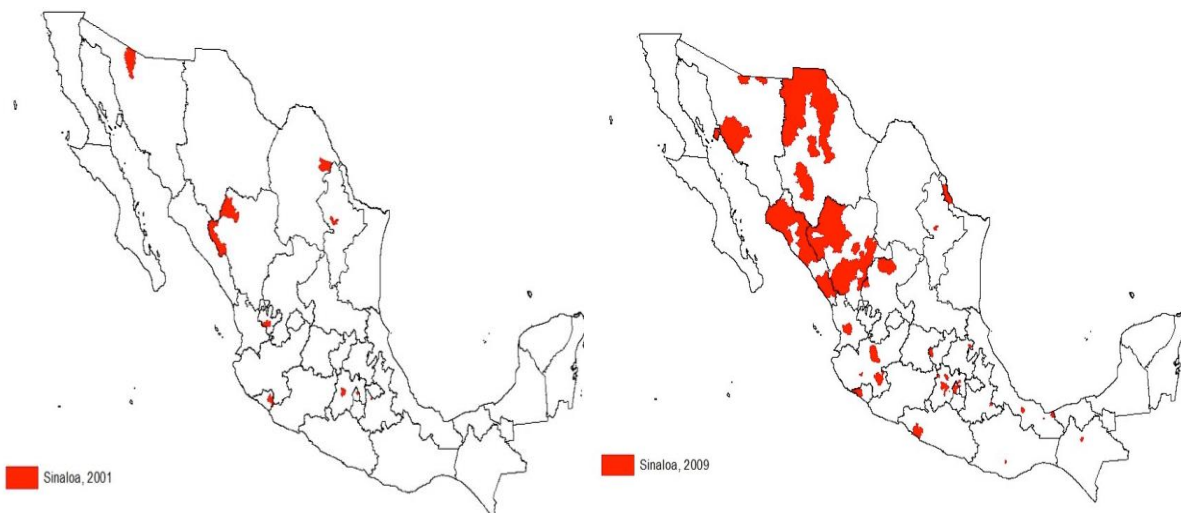
¹⁰⁴ Gereben, S. et al. (2009). Security in Mexico: Implications for U.S. Policy Options.

¹⁰⁵ DEA. 2015. National Drug Threat Assesment Sumary. Pg. 3.

¹⁰⁶ Insight Crime. 2014. Vínculos entre carteles mexicanos y pandillas estadounidenses se fortalecen a medida que se fragmenta el panorama criminal. <http://es.insightcrime.org/analisis/vinculos-carteles-mexicanos-pandillas-estadounidenses-fortalecen-fragmenta-paisaje-criminal>

Figura 10

Fuente: Elaboración propia en base a Justice in Mexico. (2009).

Figura 11

Fuente: Coscia, Michelle y Rios, Viridiana. (2013).

Entonces, está claro que la urgencia por la elevada sensación de amenaza que producía el crimen organizado fue un factor central, como explica bien señala Chabat "...Como ya hemos señalado, cuando Calderón asume la Presidencia, el narco tenía ya una presencia territorial que amenazaba la gobernabilidad del país de una manera muy directa. En este sentido, el margen de

maniobra que tenía el gobierno mexicano era muy reducido...¹⁰⁷, sumado a esto “...existía una fuerte presión de la opinión pública mexicana para que el gobierno enfrentara de una manera más decidida el problema...”¹⁰⁸. El caso de Michoacán, el estado donde el involucramiento activo de las FFAA en MMSI se consolidó definitivamente, ilustra exactamente esto: Desde que los Zetas, el brazo armado del Cartel del Golfo, se lanzó en el 2001 a conquistar la plaza de Michoacán manejada por el Cartel Milenio, los homicidios y niveles de violencia no paraban de aumentar, siendo esta una región estratégica por su puerto de Lázaro Cárdenas sobre la costa del Pacífico y la cantidad de las zonas productoras de amapola y marihuana¹⁰⁹. En el año 2005 las ejecuciones y niveles de violencia habían llegado a niveles muy alarmantes, con casi 300 homicidios relacionados con el narcotráfico, incluidos funcionarios municipales y policías municipales y estatales, siendo el caso más resonante el del comandante de la policía municipal de Lázaro Cárdenas, Daniel Landa Magaña quien fue ejecutado a balazos mientras almorzaba con su familia en su casa, siendo herido también su hijo de doce años¹¹⁰. Esta situación llevó a declarar al ex Procurador de Justicia, Jesús Reyna García a declarar que el estado nacional había dejado de combatir al narcotráfico en Michoacán volviéndose incompetente y que el estado llevaba dos años “colombianizado”¹¹¹. Para el 2006, Los Zetas habían tomado control de la plaza a través de sus brutales técnicas de asesinatos y extorsiones a cultivadores locales, políticos y policías y la situación continuaba empeorado aún más con un número de muertes relacionadas con las drogas de 539, lo que representaba el 25% de muertes relacionadas al crimen organizado en el país¹¹². En respuesta a esto, una nueva organización local surgió con el propósito de liberar Michoacán de Los Zetas y sus prácticas violentas y extorsivas, La Familia Michoacana, la cual hizo su aparición pública en septiembre del 2006 arrojando cinco cabezas decapitadas al centro de una discoteca con un cartel que leía “La familia no mata por paga. No mata mujeres, no mata inocentes, sólo muere

¹⁰⁷ Chabat, J. Op. cit. Pg. 34.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Rivera, J. (2014). Crimen organizado y autodefensas en México: el caso de Michoacán. *FES*. Pg. 8.

¹¹⁰ El Universal. (2005). Narco Impone su ley en Michoacán.

<http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/132279.html>

¹¹¹ El Universal. (2005). Repunto en 2005 la violencia en Michoacán.

<http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/59679.html>

¹¹² Milenio. (2017). Estrategias en Michoacán comenzaron en 2006 y siguen.

http://www.milenio.com/politica/seguridad-estrategias_Michoacan-Calderon_Michoacan-Pena_Nieto_Michoacan-violencia_0_226177863.html

quien debe morir, sépanlo toda la gente, esto es justicia divina”¹¹³, iniciando una nueva guerra narco donde la violencia siguió altísima en los años siguientes incluso después de la derrota y expulsión de los Zetas de la plaza de Michoacán en 2010.

Aunque la situación ameritaba para un uso intensivo de la fuerza pública, para el 2006, el estado mexicano no solo no contaba con fuerzas intermedias o híbridas, las cuales pueden enfrentarse con mayor fuerza a estas *mid-level challenges*, sino que las fuerzas policiales eran principalmente municipales y estatales, ya que las federales se habían creado recién en 1999, y se componían de apenas unos 6500 agentes en un país de más de 100 millones de habitantes¹¹⁴. Si bien más adelante Calderón tomó medidas para fortalecer las fuerzas federales, especialmente con la reestructuración de la Policía Federal en el 2009 en el marco de la Iniciativa Mérida, buscando mejorar su entrenamiento, equipamiento, capacidades de investigación y también expandir su tamaño que para 2012 contaba con 37.000 efectivos¹¹⁵, y que en 2013 Peña Nieto intentó crear una fuerza de gendarmería de manera poco exitosa, ya que terminó siendo una fuerza dependiente de la policía federal y de solamente 5 mil efectivos¹¹⁶, en ese momento la única opción disponible para el gobierno frente a la incapacidad de las policías locales y la amenaza a la seguridad pública que representaba el crimen organizado fue recurrir a las FFAA. Estas eran vistas como una institución muy estable y de tradición en el México post revolución y menos corrupta que las policías, las cuales eran consideradas la institución menos confiable en el país, como demuestra la encuesta LAPOP del 2005, las Fuerzas Armadas poseían una confianza del 75,3% mientras que la Policía tenía una confianza de apenas el 45,7%.¹¹⁷. Desde mediados del siglo XX venían cumpliendo crecientemente un rol en la erradicación de cultivos ilegales y la represión de la protesta social, lo cual se intensificó en el contexto de la campaña mundial anti drogas del Presidente Reagan en la década de los ’80¹¹⁸, donde durante la Presidencia de De La Madrid se declaró al narcotráfico como una amenaza para la seguridad nacional y se habilitó por ley la participación de las FFAA en MMSI. Si bien la constitución separa entre funciones policiales y militares, la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea, promulgada en 1986 define en el artículo

¹¹³ La Jornada. (2006). Arrojan 5 cabezas humanas en centro nocturno de Uruapan.

<http://www.jornada.unam.mx/2006/09/07/index.php?section=estados&article=037n1est>

¹¹⁴ Meyer, M. (2014). La Policía en México Muchas Reformas, Pocos Avances. *WOLA*. Pg. 3.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Pion Berlin, D. Op. cit. Pg. 105.

¹¹⁷ Parras, P. y Coleman, K. (2006). Cultura Política de la Democracia en México: 2006. *LAPOP*.

¹¹⁸ Tokatlian, Juan G. (2016). Qué Hacer con las Drogas. Pg. 50.

1 que dentro de las misiones de las fuerzas se encuentra el garantizar la seguridad interior y “auxiliar a la población civil en casos de necesidad pública”. En el artículo 2 se estipula que estas misiones podrán ser realizadas en conjunto con otras fuerzas de seguridad y con la Marina conforme lo ordene el Presidente, dejándole a los gobiernos bastante discrecionalidad a la hora de manejar el involucramiento de las FFAA en MMSI. La Ley Orgánica de la Armada de México promulgada en el 2002 por Vicente Fox, cumple la misma función de habilitar la participación en seguridad interior para la marina, al mencionar en el artículo 1 que su misión es no solo la defensa nacional, sino también contribuir en la seguridad interior.

Fue esta configuración de variables, un crimen organizado fuerte que generaba una elevada sensación de amenaza a la seguridad pública y demandas de la ciudadanía, la falta de fuerzas intermedias o híbridas que pudieran dar respuesta al problema y un marco legal que no solo restringía la participación de las FFAA, sino que la establecía como una misión principal y conforme a las órdenes de Presidente, que llevó a que el 11 de diciembre del 2006, se anunciará el lanzamiento del Operativo Conjunto Michoacán como “la batalla contra el crimen organizado”¹¹⁹ y para que el fin de su primer año de gobierno ya hubiera 27,000 militares realizando tareas policiales con crecientes niveles de violencia, desplegados en nueve estados, los cuales en su mayoría tenían los números más altos de homicidios relacionados al crimen organizado del país, como Chihuahua con 232, Baja California con 238, Sinaloa con 476 y Guerrero con 359, consolidando así esta estrategia de involucramiento directo de las FFAA. Como demostramos en la *sección IV* esta fue fortalecida por Calderón hasta el fin de su presidencia a medida que los carteles se volvían aún más poderosos y más violentos y fue ratificada por Peña Nieto desde su asunción en 2012 hasta el día de hoy, a pesar de los crecientes cuestionamientos.

V.ii Argentina

Como explicamos en la sección anterior la situación de la seguridad pública comenzó a deteriorarse notablemente en Argentina a principios de los años 2000 junto con el colapso de la economía del país. Muchos políticos vincularon a situación al crecimiento del crimen organizado, en particular del narcotráfico, el cual también creció fuertemente durante estos años: entre el 2001 y el 2005 el consumo de cocaína en el país aumentó 120% y para el 2011 el país ya era el mayor

¹¹⁹ Gobierno de México. Op. cit.

consumidor de esta droga en América Latina¹²⁰, el consumo de marihuana aumentó un 67%, y aún más alarmante fue la consolidación del paco, un derivado residual de la cocaína de bajo costo, cuyo consumo aumentó 200% sobretodo en los barrios más vulnerables¹²¹. A su vez este aumento de demanda fue acompañado del establecimiento de centros de procesamiento, adulteración y fraccionamiento de drogas por las zonas urbanas del país, entre los que prevalecen las denominadas “cocinas” de pasta base. Según informe del poder ejecutivo al gobierno, entre el 2000 y el 2006 se encontraron 80 de estos centros, entre las cuales 53 se encontraban en la provincia de Buenos Aires, 8 en la Capital Federal, 5 en Salta, 5 en Santa Fe y el resto distribuidas entre Córdoba, Tucumán, Entre Ríos y Jujuy¹²². Cabe destacar también que entre 1999 y 2010 se importaron 55.900 kilogramos de efedrina, que sirve para la producción de drogas sintéticas, mientras según la jueza federal María Servini de Cubría, solo 156 kilogramos anuales eran suficientes para cubrir los insumos necesarios para la producción farmacéutica¹²³. Esta situación puede entenderse como el paso de Argentina de un país de tránsito de la droga desde la región andina a Europa, a un país donde el consumo y la producción, particularmente intervención en las últimas etapas de la producción de la droga, tomaron una relevancia importante¹²⁴.

El fortalecimiento de este negocio trajo consigo una oportunidad para organizaciones criminales de otros países, especialmente de Colombia, donde existían varias bandas criminales que se habían expandido a Venezuela y Ecuador. Sin embargo, estas bandas no llegaron a Argentina por expansión, sino por el trasplante de una parte de la organización criminal debido limitaciones y costos crecientes para operar en su país de origen¹²⁵. Si bien la dimensión criminal del trasplante fue bastante exitosa, la falta de una base de compatriotas sólida en el país no les permitió desarrollar una estructura fuertemente mafiosa, es decir una dimensión de legitimidad social y de involucramiento en la economía formal, enfocándose principalmente en tres líneas operativas: tráfico minorista en centros urbanos a través de alianzas locales, lavado de activos y

¹²⁰ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (2011). Informe Mundial Sobre Drogas 2011. *Naciones Unidas*.

¹²¹ Cutrona, S. Op. cit. Pg. 129.

¹²² De Simone, M. Op. cit. Pg. 24.

¹²³ La Nación. (2014). Procesaron por tráfico de efedrina a un director de Enarsa y ex secretario antidrogas. <http://www.lanacion.com.ar/1711308-procesaron-por-traffic-de-efedrina-a-un-director-de-enarsa-y-ex-secretario-antidrogas>

¹²⁴ Cutrona, S. Op. cit. Pg. 164.

¹²⁵ Rico, D. (2013). La Dimensión Internacional del Crimen Organizado en Colombia: Las Bacrim, sus Rutas y Refugios. *Wilson Center*. Pg. 11.

refugio de sus jefes perseguidos por la justicia colombiana¹²⁶. Ejemplo visible de esto han sido el asesinato de dos ciudadanos colombianos en el 2008 dentro del estacionamiento de un centro comercial de Buenos Aires, quienes más tarde fueron identificados como miembros a bandas criminales vinculadas con el narcotráfico, más adelante, en el 2012, otro colombiano vinculado a los grupos de Autodefensas Unidas fue asesinado por un sicario mientras caminaba por la ciudad, finalmente en 2014 dos sicarios dispararon once veces desde una moto contra un ciudadano colombiano mientras ejercitaba en un parque de Buenos Aires¹²⁷. Otro ejemplo muy resonante en los medios fue la captura de Henry “Mi Sagre”, jefe de sicarios de la banda criminal “Los Urabeños”, quien ya para el 2004 era uno de los criminales más buscados por la justicia de Colombia. En 2012 después de una fallida primera detención, este fue re capturado en un restaurante en la ciudad de Pilar, donde vivía en un barrio privado con su familia, y tiempo después fue extraditado.

Pero el fortalecimiento del crimen organizado no fue exclusivamente a través de bandas extranjeras, sino que también en estos años se vio el fortalecimiento de bandas locales en las zonas urbanas del país, siendo el caso más resonante el de Rosario, una importante ciudad portuaria del país, donde a partir del 2004 el número de homicidios fue en aumento, realizando un importante salto en 2011 y llegando a un alarmante pico de 261 en el 2013, como ilustra la figura 11, lo que significa una tasa de 22 homicidios cada 100 mil habitantes, cuadruplicando a media nacional. 70% de estos homicidios fueron realizados con armas de fuego y la mayoría de las víctimas fueron hombres adultos habitantes de zonas carenciadas, por lo cual estos niveles de violencia parecen relacionarse a la narcoviolenca, en particular, al crecimiento y expansión a partir de los años 2000 de la banda “Los Monos”, un clan criminal liderado por la familia Cantero, a territorios previamente controlados por otros grupos al sur de la ciudad como “Los Alvarado” y “Los Pillines”¹²⁸. Aunque los medios han tratado de relacionar estas bandas con organizaciones criminales transnacionales mexicanas y colombianas, estos vínculos no están claros, y su estructura es mucho más fragmentada, desorganizada e inestable que la de esas organizaciones,

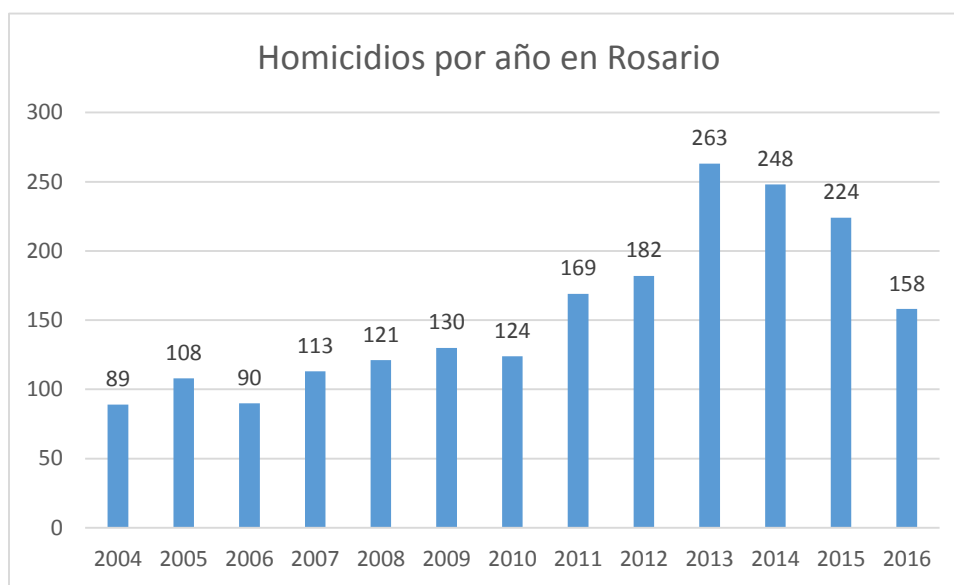
¹²⁶ Ibid. Pg. 12.

¹²⁷ Clarín. (2016). Ajustes "a la colombiana": del doble crimen de Unicenter a los asesinatos en plena Capital. https://www.clarin.com/policiales/ajustes-colombiana-unicenter-asesinatos-capital_0_NJGWquiRx.html

¹²⁸ Everton, R. (2013). Eyes Wide Shut Corruption and Drug-Related Violence in Rosario. *TNI*. Pg. 3.

estando estructuradas principalmente alrededor de vínculos familiares¹²⁹. Como indica el estudio de Everton la exitosa expansión de esta banda, los consolido como una organización criminal importante, que se dedica a la venta de drogas y al manejo de un extenso sistema de cocinas y bunkers de drogas donde es procesada y adulterada, además de ganar apoyo en la sociedad local, por medio de la inversión de parte de su ingreso en las villas de la ciudad y la generación de trabajo, ya que los bunkers son protegidos por “soldaditos”, jóvenes de entre 10 y 18 años que se dedican a operar estos centros de operaciones de drogas para las bandas narcotraficantes¹³⁰. Los Monos cuentan además con lazos con las barras bravas los equipos locales de fútbol, Rosario Central y Newbell's, quienes les proveen de mano de obra para trabajar como vendedores de droga y también clientes para comprarla sobre todo en los estadios de fútbol.

Figura 12



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Seguridad de Santa Fe.

Uno de los aspectos más alarmantes de este fenómeno, es la connivencia del crimen organizado con las fuerzas policiales. En el caso de Rosario, la investigación de Everton señala que la policía es sobornada para permitir el funcionamiento de los bunkers, particularmente la División de Drogas Peligrosas de la Policía de Santa Fe, y también le provee de armas a los soldados, al punto de que en 2012 el Comisario General de la Policía, quien previamente había

¹²⁹ Cutrona, S. Op. cit. Pg. 179.

¹³⁰ Ibid. Pg. 2.

sido jefe de la División de Drogas Peligrosas tuvo que renunciar en medio de una investigación llevada a cabo por la Policía de Seguridad Aeroportuaria que lo acusaba de estar ligado a una red de protección de narcos, por la que fue condenado en 2015¹³¹. Pero lo único excepcional de Rosario en este sentido son los niveles de violencia, ya que la presencia de bandas narcotraficantes y corrupción policial comenzó a manifestarse en los principales centros urbanos del país. No es de sorprender entonces que para el 2011, la seguridad era el asunto que más preocupaba a los argentinos, por encima de la inflación, aumentando casi 10% en tan solo cuatro años, y además que este aumento de la inseguridad fuera vinculado con la de la llegada del narcotráfico al país¹³² y la desconfianza generalizada en la capacidad de dar solución a dicha problemática por parte de la policía¹³³.

Si bien el nivel de amenaza y la demanda por seguridad que generaba el crimen organizado distaba de la situación en México, el gobierno de Cristina Kirchner debió dar una respuesta al problema que no solo estuvo condicionada por la *fuerza del crimen organizado* sino también por la existencia de un *marco legal restrictivo* a la participación de las FFAA en MMSI, que actuó como primer barrera a los intentos de militarización y la de *fuerzas intermedias*, capaces de colaborar tanto en misiones de seguridad como de defensa. En Argentina, este marco legal de demarcación de la línea entre defensa y seguridad se estableció en 1988 con la Ley 23.554 de Defensa Nacional, luego del retorno de la democracia, a partir de un consenso dentro del arco político sobre la necesidad de lograr consolidar la subordinación de los militares al gobierno civil¹³⁴. La ley de defensa vigente hasta el momento que había sido sancionada por el gobierno militar de Onganía borraba estas distinciones bajo el concepto de seguridad nacional¹³⁵, por lo cual la nueva ley hizo hincapié en su artículo 2 en que la defensa del estado sería orientada a agresiones de origen externo, derogando aquella doctrina que había funcionado como herramienta legal y legitimadora para el fuerte control de los militares en la seguridad y en los asuntos internos del país. Esta demarcación fue reforzada en los años siguientes por la Ley 24.059 de Seguridad Interior sancionada en 1991 bajo la presidencia de Carlos Menem, que mantuvo esa diferenciación con la previsión de que la participación de las FFAA solo se admitiría “...para proveer apoyo logístico

¹³¹ Ibid. Pg. 6.

¹³² Kessler, G. (2009). El sentimiento de inseguridad.

¹³³ Dammert, L. y Bailey J. Op. cit. Pg. 134.

¹³⁴ Pol, L. Op. cit. Pg. 372

¹³⁵ Battaglino, J. Op. cit. Pg. 81.

a requerimiento del Comité de Crisis y con el acuerdo del/los gobernador/es, o por decisión presidencial, previa declaración del estado de sitio y sin afectar su doctrina, organización...”¹³⁶ es decir, en circunstancias de crisis excepcionales y a través de mecanismos institucionales que requieren acuerdos políticos. Más adelante la Ley 25.520 de Inteligencia Nacional, sancionada en el 2001 a fines del gobierno de De La Rúa, excluyó en su artículo 2 a la inteligencia militar de los asuntos internos, limitándola a los aspectos referidos a la defensa. Este marco legal fuertemente restrictivo termina de completarse con el decreto de reglamentación 726/06 de la Ley de Defensa de 1988 firmado en 2006 por Néstor Kirchner el cual explícitamente desestima la teoría de las nuevas amenazas como justificación de la intervención de las FFAA en tareas de seguridad interior.

Respecto a las fuerzas intermedias, A diferencia de México, Argentina es uno de los pocos países de la región que cuenta con estas: La Gendarmería Nacional, es una fuerza de seguridad fundada en 1938 para patrullar y proteger las fronteras del país con disciplina castrense, con estructura, capacitación, doctrina militar y formación jurídica que le permite cumplir funciones policiales en tiempo de paz, y en tiempo de guerra integrar el componente terrestre militar, como fue su participación en la Guerra de Malvinas en el año 1982¹³⁷, contando en la actualidad con más de 60 mil efectivos. También la Prefectura Naval puede ser considerada una fuerza intermedia, siendo una fuerza policial marítima con 29 mil efectivos, que a la vez cuenta con un equipamiento avanzado en cuanto a embarcaciones, helicópteros y aeronaves que también le permitieron actuar en la Guerra de Malvinas. Las características de estas fuerzas les permitieron tener un rol en la seguridad interior a medida que las demandas por seguridad aumentaban, comenzando a realizar un rol policial en los barrios más peligrosos del Gran Buenos Aires como Fuerte Apache y La Cava en medio de la ola de secuestros del 2003, tendencia que se mantuvo en los años siguientes con el paso de la Gendarmería del Ministerio de Defensa al Ministerio de Seguridad y sobre todo con el lanzamiento del Operativo Centinela en 2010 el cual implicó el despliegue de 6000 gendarmes en 24 municipios del área metropolitana de Buenos Aires y que fue reforzado con el Operativo Cinturón Sur, que desplegó 1250 gendarmes junto con 1250 prefectos en la zona sur de la ciudad buscando reforzar la vigilancia en estas zonas de alta conflictividad ya que según la propia ministra Nilda Garré “La gente quiere seguridad y quiere vivir tranquila. Es un derecho que tiene la

¹³⁶ Pol, L. Op. cit. Pg. 372.

¹³⁷ Gendarmería Nacional Argentina. (2017). <http://www.gendarmeria.gob.ar/historia/>

ciudadanía y que nosotros debemos garantizar”¹³⁸. Cabe destacar que, si bien estos operativos han sido criticados por abusos de parte de los gendarmes y por su falta de voluntad de dialogar y entender a los jóvenes, los propios habitantes de los barrios donde se denuncian estos abusos piden por mayor presencia de la fuerza como en Fuerte Apache, donde se recolectaron miles de firmas pidiendo la permanencia de la gendarmería cada vez que fue evaluado su retiro¹³⁹.

Esta configuración de *crimen organizado débil*, que, si bien no causaba niveles de violencia ni una sensación de amenaza como la que causa el *crimen organizado fuerte* de los carteles mexicanos, si era relacionado con los altos niveles de inseguridad, evidenciaba la incapacidad de las policías para controlarlo y generaba demanda por políticas de seguridad, junto con un *marco legal restrictivo* a la participación de las FFAA en la lucha contra el crimen y la *existencia de fuerzas intermedias* que venían cumpliendo un creciente rol policial y participación en operativos antidrogas, llevó a que el rol que tomaron las FFAA en MMSI fuera *de apoyo*, proveyendo apoyo logístico a las fuerzas de seguridad, en especial a la gendarmería que tomó la tarea de “Policing de Gap”¹⁴⁰, principalmente a través de Operativo Escudo Norte, donde aproximadamente 4500 soldados fueron enviados a la frontera norte del país.

V.iii ¿Un rol para la sociedad civil?

Al analizar en detenimiento al caso argentino vemos que existe una sociedad civil muy movilizadora en comparación con otros países de la región, que surgió hacia el final del período autoritario, y a partir de 1983 y la transición a la democracia se opuso “desde abajo” a un enfoque represivo de la seguridad y a los intentos de militarizarla a través de los años¹⁴¹. Organizaciones como Madres de Plaza de Mayo, Abuelas de Plaza de Mayo, H.I.J.O.S., y en especial el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), así como también el premio Nobel de la Paz, Adolfo Pérez Esquivel, formaron una red de expertos y dirigentes sociales que jugaron un rol importante en los debates sobre la seguridad, movilizándose claramente en contra de políticas represivas por parte del estado. Estas organizaciones han sido capaces en numerosas oportunidades de insertar temas

¹³⁸ Página 12. (2011). El día que se ajustó el Cinturón Sur.

<https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-171521-2011-07-05.html>

¹³⁹ Montañez, A. (2015). El nuevo rol de las fuerzas intermedias en AMBA. *Cartografías del Sur*. Pg. 246.

¹⁴⁰ Hoogenboom, B. (2011). Op. cit.

¹⁴¹ Sikkink, K. (2013). La Cascada de la Justicia, como los juicios de lesa humanidad están cambiando la política.

en la agenda pública, generar accountability y de volverse una verdadera autoridad en la sociedad a la hora de abordar temas de seguridad, militares y derechos humanos¹⁴².

En su trabajo “Challenging the U.S. Led War on Drugs” (2016), Sebastian Cutrona analiza en detenimiento el caso argentino, y señala esto como una variable importante a la hora de entender por qué Argentina no adoptó un modelo de “guerra contra las drogas”, lo que implica un involucramiento activo de las FFAA en MMSI. Como el autor indica, ya en la década de 1990 el CELS apareció de manera activa presionando al gobierno para tomar una posición más blanda respecto al crimen y las drogas en Argentina¹⁴³, publicando un informe junto con Human Rights Watch en 1998 que expresaba preocupación por la política de mano dura del Presidente Menem. Cuando desde el gobierno se realizaban declaraciones punitivas, el CELS estaba allí para marcar una fuerte crítica, por ejemplo “...resultan preocupantes las recientes declaraciones del Presidente de la Nación, Dr. Carlos Saúl Menem, al señalar que la respuesta para controlar la delincuencia es la “mano dura” (...) Esta opinión representa un claro ejemplo de una fórmula errada y repetida: privilegiar las respuestas fáciles y efectistas, desconociendo la complejidad del problema y el peligro que estas políticas acarrearán para la convivencia en un Estado de Derecho...”¹⁴⁴. Otro ejemplo fue cuando el Ministro del Interior Carlos Corach en la Asamblea General de la OEA declaró que las FFAA debían involucrarse de manera activa contra las “nuevas amenazas de la década” y Horacio Vervitsky, director del CELS, publicó una dura crítica en una nota de opinión remarcando “...la falta de información y el desinterés de los políticos por tales cuestiones que por ese camino pueden terminar en las peores manos...”¹⁴⁵. La oposición a este modelo por parte de esta comunidad volvió a aparecer en momentos críticos del debate sobre la seguridad como lo fueron los momentos posteriores a los atentados del 11 de septiembre del 2001 en EEUU, donde a los argumentos pro intervención militar en seguridad previos, como la contención de la protesta social y el narcotráfico, se sumaba el terrorismo internacional. Las voces de respetados académicos y dirigentes políticos como Marcelo Saín, Rosendo Fraga y Eduardo Estévez se expresaron

¹⁴² Smulovitz, C. y Peruzzotti, E. (2000). Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*. Pg. 154.

¹⁴³ Cutrona, S. Op. cit. Pg. 111.

¹⁴⁴ CELS y Human Rights Watch. (1998). La Inseguridad Policial. Violencia de las Fuerzas de Seguridad en la Argentina. Pg. 5.

¹⁴⁵ Vervitsky, H. (1999). Rugido de ratón. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/1999/99-06/99-06-13/pag13.htm>.

nuevamente en un artículo de Página 12¹⁴⁶, argumentando contra la militarización de la seguridad interior.

Más adelante cuando en 2011, la Presidente Cristina Kirchner lanzó los operativos Escudo Norte y Fortín II, que involucraban a las fuerzas armadas en la seguridad interna realizando tareas de apoyo para proteger la frontera norte del país del ingreso de drogas, la comunidad epistémica se sumó a las críticas al oficialismo y alertó nuevamente a la opinión pública de que esto abría las puertas a que futuros gobiernos comenzaran a usar a las fuerzas armadas en tareas policiales¹⁴⁷. Diversas figuras políticas y académicas de gran peso como Alberto Föhrig, Juan Gabriel Tokatlian, Carlos Acuña, Leon Carlos Arslanian, Hermes Binner, Gaston Chillier, Khatchik Derghougassian, Ricardo Foster, Nilda Garré, Gabriel Kessler, Juan Carlos Molina, Marcelo Saín, Graciela Touzé, y Horacio Verbitsky. convergieron para formular un documento titulado “Drogas: una iniciativa para el debate”¹⁴⁸, donde se debatían varios aspectos del problema de drogas en el país, haciendo especial énfasis en la necesidad de políticas enfocadas en el ciudadano y en los potenciales riesgos de involucrar a las FFAA en seguridad pública analizando a las experiencias en países de la región.

Esta evidencia indica para el caso argentino la relevancia de la sociedad civil a la hora de discutir la política de drogas en Argentina y si bien el nivel de impacto causal de este factor no está muy claro y no consideramos que este al nivel de las otras tres variables explicativas principales, próximos trabajos podrían profundizar en el estudio de esta variable a la hora de determinar el tipo de involucramiento de las fuerzas armadas en seguridad interior en mayor profundidad y a nivel regional.

¹⁴⁶ Saín, M. (2001). ¿Y los Militares?. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/2001/01-09/01-09-30/PAG12.HTM>

¹⁴⁷ Cutrona, S. Op. Cit. Pg. 161.

¹⁴⁸ Tokatlian, J. G. et al. (2015). *Drugs: An Initiative for Debate*.

VI. Conclusiones

El aumento de la inseguridad, la violencia y la complejidad y organización del crimen ha sido un problema de creciente importancia en América Latina sobre todo a partir de los años '90, que alcanzó niveles alarmantes para el comienzo del nuevo siglo. En este contexto de incapacidad de lidiar este problema, la debilidad de los estados latinoamericanos y sus sistemas de seguridad han quedado muy expuestos frente a las fuertes demandas de la ciudadanía por mayor seguridad. Si bien las transiciones a la democracia a nivel regional parecían anunciar un alejamiento de las FFAA de la seguridad interior, la aparición de las nuevas amenazas ha llevado a que la militarización de la seguridad haya sido un respuesta muy extendida en el continente, cuyas consecuencias no han pasado inadvertidas y son foco de debate tanto a nivel académico como en la opinión pública en general.

Hoy en día los ejércitos de la región realizan en su mayoría misiones militares de seguridad interna, cuya naturaleza, objetivos y consecuencias varían de país en país¹⁴⁹, y si bien reconocemos esta complejidad, consideramos que en pueden agruparse en dos grande tipos de involucramiento: donde las fuerzas armadas se involucran de manera directa en la seguridad y donde se limitan al apoyo logístico. Mientras en algunos casos las nuevas tareas fueron desempeñadas de manera más o menos exitosa, en otros casos las consecuencias fueron verdaderamente preocupantes, en especial en el caso de la “guerra contra las drogas” adoptada en México a partir del 2006, llevando a un aumento de los niveles de violencia, las violaciones a los derechos humanos y la presencia del crimen organizado, lo que nos llevó a la pregunta de investigación inicial: ¿Cuáles son los determinantes de la variación del rol que adoptan las fuerzas armadas en la seguridad interna? ¿Qué factores explican que en México las fuerzas armadas hayan encarado y sostenido una “guerra contra las drogas” que ya lleva más de diez años a pesar de los altos niveles de violencia que genera y mientras que en otros casos tengan un rol de mucho menos intensidad, donde los militares se avocan a tareas de apoyo? Para hacer esto partimos de la teoría sobre misiones militares en América Latina de David Pion Berlin que dice que los gobiernos son pragmáticos y cuando involucran a sus fuerzas armadas de manera directa en la lucha crimen organizado realizando

¹⁴⁹ Pion Berlin, D. Op. cit. Pg. 14.

misiones policiales, lo hacen basándose en la magnitud del problema, los recursos y herramientas a su alcance y la percepción sobre el potencial costo de oportunidad de no involucrarlas¹⁵⁰.

Al analizar los países de la región y en particular México como el caso más claro de un *involucramiento directo* y a Argentina como el más claro de un *involucramiento de apoyo*, propusimos tres variables independientes para explicar que lleva a los gobiernos a optar por un tipo de involucramiento o por otro. Primero abordamos la *fuerza del crimen organizado*, una variable de vital importancia ya que se ha convertido en la principal amenaza para la seguridad interior de los estados de la región, a medida que en un contexto de globalización y costos decrecientes para operar, estas organizaciones se vuelven más grandes, más violentas y empiezan a contar con mayores recursos, superando las capacidades del estado para proveer seguridad a sus ciudadanos, lo que eleva la percepción de amenaza y las demandas por políticas más duras contra el crimen. Luego pasamos a la *existencia de fuerzas intermedias*: en un contexto donde las policías resultan incapaces de lidiar con el fenómeno creciente del crimen organizado y donde son una de las instituciones con menor confianza de la ciudadanía, las fuerzas intermedias que combinan capacidades policiales con una naturaleza más militar, resultan una gran herramienta para los gobiernos a la hora de lidiar con estos desafíos que superan las capacidades policiales, sin tener llegar a tener que recurrir a las fuerzas armadas. Finalmente abordamos la *existencia de un marco legal restrictivo* como un obstáculo para los gobiernos que busquen militarizar la seguridad. Así es que para México la configuración de la existencia de carteles narcotraficantes muy poderosos capaces de generar altísimos niveles de violencia y elevar la sensación de amenaza, junto con la falta de fuerzas intermedias a las que recurrir frente a la incapacidad de las policías de lidiar con este desafío y un marco legal que no solo no era restrictivo, sino que establecía a la seguridad interior como un misión fundamental del ejército y la marina, generaron un *involucramiento directo* que comenzó con lanzamiento del Operativo Conjunto Michoacán, y que para el primer año del lanzamiento de la guerra contra las drogas hubiese 27,000 soldados desplegados en 9 estados del país realizando misiones de seguridad interior, con cientos de bajas de soldados y miles de denuncias por abusos. Este modelo se ha visto reforzado año a año llegando a la actualidad donde 45,000 soldados se encuentran realizando misiones policiales en el 75% del territorio mexicano y las denuncias por violaciones a los derechos humanos por parte de los militares

¹⁵⁰ Ibid.

superan los 10,000 casos. En el caso argentino, la preocupación por la seguridad y su vinculación a la inserción de bandas criminales narcotraficantes comenzó a crecer a partir de los años 2000, al punto que para el 2011 este era el asunto que más preocupaba a los argentinos, sin embargo los niveles de violencia y sensación de amenaza que generó este crimen distaban de los niveles que generaban los carteles mexicanos. Esto combinado con un marco legal que traza una fuerte separación entre seguridad y defensa, la existencia de la Gendarmería Nacional y Prefectura Naval, como fuerzas intermedias de gran tamaño y estructura, capaces de realizar tareas de seguridad y posiblemente la existencia de una sociedad civil muy organizada contraria a la militarización, llevaron a que el gobierno no involucrara a las fuerzas armadas de manera directa en la seguridad interior, sino que optara por la realización de tareas de apoyo logístico en los operativos conjuntos Escudo Norte y Fortín, con el objetivo de incrementar el control del espacio terrestre, fluvial y aéreo de la frontera norte del país, por donde ingresa la droga, los cuales siguen vigentes al día de hoy a pesar del cambio de gobierno en el país.

A pesar de los diferentes esfuerzos para enfrentar al crimen América Latina es hoy la región más violenta del mundo registrando más de 100,000 homicidios por año y concentrando 40 de las 50 ciudades más peligrosas del mundo¹⁵¹ y el reclamo social por resolver el tema del crimen organizado y el narcotráfico y la percepción de que las policías no están capacitadas para enfrentarse a este fenómeno continua¹⁵². En este sentido, hay que destacar que resultados de la intervención directa de las fuerzas armadas en misiones de seguridad interior son contundentes y preocupantes: En México Amnistía Internacional reportó que las violaciones a los derechos humanos en aumentaron un 600% entre 2003-2013¹⁵³, mientras que la tasa de homicidios cada 100 mil habitantes es 50% más alta que en el 2006 y existen alrededor de 30.000 mil desaparecidos¹⁵⁴, en Honduras y El Salvador donde se crearon fuerzas militares para participar en misiones policiales los índices de homicidios siguen siendo los más altos del mundo, incluso en Colombia, que suele ser presentado como un caso de éxito de la militarización, la tasa de homicidios se sostiene en 24,4 cada 100 mil habitantes y algunas investigaciones sugieren que el parcial éxito conseguido en

¹⁵¹ Cutrona, S. Op. Cit. Pg. 199.

¹⁵² Battaglino, J. Op. cit. Pg. 87.

¹⁵³ Puebla Online. (2015). Casos de tortura aumentaron 600% en México.

<http://www.pueblaonline.com.mx/2014/portal/index.php/actualidad-2/sexo/item/25824-casos-de-tortura-aumentaron-600-en-mexico-ai#.WU0uMmjvIU>

¹⁵⁴ The New York Times. Op Cit.

términos de seguridad se consiguió a expensas de la calidad democrática, el respeto a los derechos humanos y la salud de los ciudadanos¹⁵⁵.

Esto sucede en parte porque el ejército está entrenado para identificar un enemigo y desplegar la máxima fuerza sobre él y no para proteger la vida y propiedad de los ciudadanos como lo está la policía, lo que le lleva dificultades para aplicar criterios de racionalidad y proporcionalidad a la hora de aplicar la fuerza, sumado a la dificultad de separar entre miembros de las organizaciones criminales y civiles llevando a excesos de violencia y derechos humanos¹⁵⁶. Incluso en las operaciones de captura de líderes de las organizaciones criminales o *kingpin strategy*, en las que el ejército parece desempeñarse exitosamente debido a su efectividad y la ausencia de denuncias por violaciones durante su realización, las consecuencias no son del todo positivas ya que deriva en lo que Bagley llama “efecto cucaracha”, es decir, la dispersión y fragmentación de los grupos criminales dentro del país¹⁵⁷ como en el caso de Colombia y la aparición de las bandas criminales luego de la desarticulación de los carteles de Cali y Medellín o en la transformación de los carteles en estructuras más flexibles y eficientes como los casos del Cartel de Sinaloa, Juárez y el Golfo en México¹⁵⁸. La experiencia regional debe servir como ejemplo de los peligros de involucrar de manera directa a las fuerzas armadas en misiones de seguridad interior en un contexto donde algunos políticos hablan de “declararle la guerra al narcotráfico”¹⁵⁹. La respuesta a este fenómeno debe venir por parte de la tarea de desplegar “...fuerzas policiales e intermedias capacitadas, entrenadas y equipadas para responder al complejo fenómeno del crimen organizado respetando los derechos humanos...”¹⁶⁰, junto con mayor coordinación en términos de seguridad e inteligencia entre los estados latinoamericanos, debido a la naturaleza transnacional del problema. Si bien el panorama es complejo, las consecuencias de la militarización de la seguridad están claras, no solo tienen costos muy altos en términos de derechos humanos y niveles de violencia desplegados, sino que han demostrado no ser efectivas para resolver el problema de la criminalidad organizada y el tráfico de drogas.

¹⁵⁵ Cutrona, S. Op. cit. Pg. 200.

¹⁵⁶ Pion Berlin, D. Op. cit. Pg. 90.

¹⁵⁷ Bagley, B. Op. cit. Pg. 1.

¹⁵⁸ Tokatlian, J.G. Op. cit. Pg. 75.

¹⁵⁹ La Nación. (2015). Massa quiere militarizar las villas con narcotráfico.

<http://www.lanacion.com.ar/1821003-massa-quiere-militarizar-las-villas-con-narcotrafico>

¹⁶⁰ Battaglino, J. Op. cit. Pg. 87.

BIBLIOGRAFÍA:

- Alda Mejías, S. (2015). La adaptación de las fuerzas de seguridad ante la violencia y el crimen organizado en América Latina. Pg. 57-86.
- Alvarado, A. y Zaverucha, J. (2010). La actuación de las fuerzas armadas en seguridad pública en Brasil y México: Una visión comparada. *Los Grandes Problemas de México*. Pg. 228-260.
- Animal Político. (2014). ¿Qué ocurrió en Tlatlaya minuto a minuto, según la CNDH?. <http://www.animalpolitico.com/2014/10/la-matanza-del-ejercito-en-tlatlaya-segun-la-cndh/>
- Aristegui Noticias. (2012). Marinos, la nueva policía de Monterrey. <http://aristeguinoticias.com/2911/mexico/marinos-nueva-policia-de-monterrey/>
- Bagley, B. (2012). Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas. *WOLA*. Pg. 1-20.
- Battaglino, J. (2015). Fuerzas intermedias y lucha contra el tráfico de drogas: el caso de la Gendarmería en Argentina. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*. Pg. 76-89.
- Battaglino, J. (2010). Rearme y baja percepción de amenaza interestatal en Sudamérica. ¿Es posible tal coexistencia?. *Perfiles Latinoamericanos*. Pg. 83.
- BBC. (2012). México: el plan de Peña Nieto contra el narcotráfico. http://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/12/121218_mexico_pena_nieto_estrategia_seguridad_narcotrafico_j
- Bruggerman, W. (2011). Gendarmeries and the Security Challenges in the 21st Century. *Gendarmeries and the Security Challenges in the 21st Century*. Pg. 51-69.
- CELS. (2008). Construyendo Roles, Democracia y Fuerzas Armadas. Pg. 81.
- CELS y Human Rights Watch. (1998). La Inseguridad Policial. Violencia de las Fuerzas de Seguridad en la Argentina.
- Chabat, J. (2010). La Respuesta del Gobierno de Felipe Calderón al Desafío del Narcotráfico. *Los Grandes Problemas de México*. Pg. 21-41.
- Clarín. (2016). Ajustes "a la colombiana": del doble crimen de Unicenter a los asesinatos en plena Capital. https://www.clarin.com/policiales/ajustes-colombiana-unicenter-asesinatos-capital_0_NJGWquiRx.html
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recomendaciones. <http://www.cndh.org.mx/>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). Art. 89.
- Consulta Mitofsky. (2014). "Encuesta Nacional Sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México."

- Cook, C. (2008). Mexico's Drug Cartels. *Congressional Research Service*. Pg. 1-17.
- Coscia, M y Rios, V. (2013). Mapping areas of operation of Mexican criminal groups.
- Crespo, J. (2005). México 2000: La Elección De La Alternancia. Pg.35
- Cutrona, S. (2016). Challenging the U.S. Led War on Drugs, Argentina in Comparative Perspective.
- Dammert, L. (2007). Report on the Security Sector in Latin America and the Caribbean. *FLACSO*. Pg. 11-53.
- Dammert, L. y Alvarez Veloso, D. (2008). Fuerzas Armadas en Seguridad Pública ¿Solución o Problema?. *Nueva Sociedad*. Pg. 1-15.
- Dammert, L. y Bailey, J. (2005). Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina. *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Pg. 133-152
- DEA. (2015). National Drug Threat Assessment Summary. Pg. 3.
- Das, D.K. (2006). World police encyclopedia.
- El Universal. (2005). Repunto en 2005 la violencia en Michoacán. <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/59679.html>
- El Universal. (2005). Narco Impone su ley en Michoacán. <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/132279.html>
- El Universal. (2016). Informe Olivo, Mueren 468 soldados en la lucha contra las drogas. <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-investigacion/2016/08/1/mueren-468-soldados-en-la-lucha-contra-las-drogas>
- El Universal. (2005). Narco Impone su ley en Michoacán. <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/132279.html>
- Gereben, S. et al. (2009). Security in Mexico: Implications for U.S. Policy Options. Pg. 1-23.
- Gobierno de Argentina. (1988). Ley 23 554.
- Gobierno de Argentina. (1991). Ley 24.059.
- Gobierno de Argentina. (2001). Ley 25.520.
- Gobierno de Argentina. (2006). Decreto 726/06.
- Gobierno de México. (1986). Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos.
- Gobierno de México. (2002) Ley Orgánica de la Armada de México.

- Gobierno de México. (2006). Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán. <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/>
- Gobierno de México. (2008). Iniciativa Mérida. <http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/temas-bilaterales/mexico-y-eu-de-un-vistazo/iniciativa-merida.html>.
- Hagan, F. (2010). Crime Types and Criminals.
- Hoogenboom, B. (2011). Policing the Gap: The growing importance of gendarmerie forces in creating national and international security. *Gendarmeries and the Security Challenges in the 21st Century*. Pg. 139-167.
- Human Rights Watch. (2013). Mexico's Disappeared The Enduring Cost of a Crisis Ignored. <https://www.hrw.org/report/2013/02/20/mexicos-disappeared/enduring-cost-crisis-ignored>
- Human Rights Watch. (2013). Cases of Disappearances Documented by Human Rights Watch. https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/annex_victims_web_0_1.pdf
- Human Rights Watch. (2015). "World Report 2015: México".
- Infobae. (2004). Escalofriante panorama de Arslanian por la inseguridad. <http://www.infobae.com/2004/09/04/137395-escalofriante-panorama-arslanian-la-inseguridad/>
- Insight Crime. (2014). Vínculos entre carteles mexicanos y pandillas estadounidenses se fortalecen a medida que se fragmenta el panorama criminal. <http://es.insightcrime.org/analisis/vinculos-carteles-mexicanos-pandillas-estadounidenses-fortalecen-fragmenta-paisaje-criminal>
- Insight Crime. (2016). Uso de ejército en guerra contra las drogas fue 'erróneo': General mexicano. <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/uso-ejercito-guerra-contra-drogas-erroneo-dice-general-mexicano>
- Justice in Mexico. (2009). Drug Violence in Mexico, Data and Analysis from 2001-2009. *Transborder Institute*.
- Justice in Mexico. (2012). Drug Violence in Mexico, Data and Analysis throughout 2012. *Transborder Institute*.
- Justice in Mexico. (2013). Drug Violence in Mexico, Data and Analysis throughout 2013. *Transborder Institute*.
- Justice in Mexico. (2014). Drug Violence in Mexico, Data and Analysis throughout 2014. *Transborder Institute*.
- Justice in Mexico. (2015). Drug Violence in Mexico, Data and Analysis throughout 2015. *Transborder Institute*.
- Kessler, G. (2009). El sentimiento de inseguridad.

- La Jornada. (2006). Arrojan 5 cabezas humanas en centro nocturno de Uruapan. <http://www.jornada.unam.mx/2006/09/07/index.php?section=estados&article=037n1est>
- La Nación. (2011). Lanzan un nuevo plan contra el delito. <http://www.lanacion.com.ar/1385355-lanzan-un-nuevo-plan-contra-el-delito>
- La Nación. (2015). Massa quiere militarizar las villas con narcotráfico. <http://www.lanacion.com.ar/1821003-massa-quiere-militarizar-las-villas-con-narcotrafico>
- La Opinión. (2016). Nueva investigación revela rol del ejército en la tragedia de Ayotzinapa. <https://laopinion.com/2016/12/17/nueva-investigacion-revela-rol-del-ejercito-en-la-tragedia-de-ayotzinapa/>
- Latinobarómetro. (2015). Informe 1995-2015. <http://americanuestra.com/wp-content/uploads/2015/09/INFORME-LB-2015-3.pdf> Pg. 96-101.
- Lutterbeck, D. (2004). "Between Police and Military. The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries". *Cooperation and Conflict*. Pg. 45-68.
- Mazzei, D. (2011). Reflexiones sobre la transición democrática argentina. Pg. 14
- Marckzuk, K. (2011). A contemporary security concept and its implications for gendarmerie type forces. *Gendarmeries and the Security Challenges in the 21st Century*. Pg. 69-97.
- Meyer, M. et. al. (2007). At a Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State. *WOLA*. Pg. 1-10.
- Meyer, M. (2014). La Policía en México Muchas Reformas, Pocos Avances. *WOLA*. Pg. 1-40.
- Montañez, A. C. (2015). El nuevo rol de las fuerzas intermedias en AMBA. *Cartografías del Sur*. Pg. 243-255.
- Morales Sola, J. (2011). Narcotráfico: el país sigue los pasos de Colombia y México. La Nación. <http://www.lanacion.com.ar/1353849-narcotrafico-el-pais-sigue-los-pasos-de-colombia-y-mexico>
- North, D. (1989). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.
- Observatorio de la Deuda Social Argentina. (2011). Barómetro de la Deuda Social Argentina. Pg. 34.
- Oficina Contra Las Drogas y el Delito de las Naciones Unidas. (2000). Convención de las Naciones Unidas Contra La Delincuencia y sus Protocolos. *Naciones Unidas*. Pg. 5.
- Oficina Contra Las Drogas y el Delito de las Naciones Unidas. (2002). Results of a Pilot Survey of Forty Selected Organized Criminal Groups in sixteen countries. *Naciones Unidas*. Pg. 24.
- Oficina Contra Las Drogas y el Delito de las Naciones Unidas. (2011). Informe Mundial Sobre Drogas 2011. *Naciones Unidas*.

- Página 12. (2011). El día que se ajustó el Cinturón Sur. <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-171521-2011-07-05.html>
- Parras, P. y Coleman, K. (2006). Cultura Política de la Democracia en México: 2006. *LAPOP*.
- Pion Berlin, D. (2016). Military Mission in Democratic Latin America.
- Pion Berlin, D y Trinkunas, H. (2011). Latin America's Growing Security Gap. *Journal of Democracy*. Pg. 41, 42.
- Pion Berlin, D. y Arcenaux, C. (2000). Decision-Makers or Decision-Takers. Military Missions and Civilian Control in Democratic South America. *Armed forces and society*. Pg. 420-421.
- Pol, L. (2015). Nuevos embates al principio de demarcación entre seguridad y defensa. *Informe CELS 2015, Derechos Humanos en Argentina*. Pg. 270.
- Procuraduría General de la República. (2006). Memoria Sexenal 2001-2006 de Acciones y Resultados del Programa Nacional para el Control de las Drogas.
- Publimetro. (2015). Así quedó la lista de los más buscados tras la captura del "Z-42". <https://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2015/02/27/asi-quedo-lista-mas-buscados-captura-z-42.html>
- Puebla Online. (2015). Casos de tortura aumentaron 600% en México. <http://www.pueblaonline.com.mx/2014/portal/index.php/actualidad-2/sexo/item/25824-casos-de-tortura-aumentaron-600-en-mexico-ai#.WU0uMmjvIU>
- Rico, D. (2013). La Dimensión Internacional del Crimen Organizado en Colombia: Las Bacrim, sus Rutas y Refugios. Wilson Center. Pg. 11-18.
- Rivera, J. (2014). Crimen organizado y autodefensas en México: el caso de Michoacán. *FES*. Pg. 3-10.
- Rojas Aravena, F. (2008). Mayor presencia del crimen organizado: consecuencia de las crisis de gobernabilidad y el débil imperio de la ley. *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*. Pg. 95-109.
- Everton, R. (2013). Eyes Wide Shut Corruption and Drug-Related Violence in Rosario. TNI. Pg. 3-11.
- Rouquie, A. (1987). The Military and the State in Latin America. Pg. 11.
- Saín, M. (2001). ¿Y los Militares? Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/2001/01-09/01-09-30/PAG12.HTM>
- Saín, M. (2002). Nuevos Horizontes, Nuevos Dilemas: las nuevas amenazas y las fuerzas armadas en la Argentina democrática. Pg. 263.

- Saín, M. (2009). La Reforma Policial en América Latina: Una Mirada Crítica desde el Progresismo. *Nueva Sociedad*. Pg. 23.
- SEDENA. 2013. Programa Sectorial de Defensa Nacional, 2013–2018. Pg. 18.
- Sierra Gúzman, J. (2003). Mexico's Military in the War on Drugs. *WOLA*.
- Simone, M. (2014). Organized Crime in Argentina, a democratic and human rights perspective. Pg. 10-93.
- Sin Embargo. (2013). Con Peña Nieto aumentó en 50% el número de soldados que realizan tareas contra el narco: investigación. <http://www.sinembargo.mx/01-12-2013/832208>
- Sikkink, K. (2013). La Cascada de la Justicia, como los juicios de lesa humanidad están cambiando la política
- Smulovitz, C. y Peruzzotti, E. (2000). Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*. Pg. 147-158.
- The New York Times. (2016). México cumple una década de duelo por el fracaso de la Guerra contra el narco. <https://www.nytimes.com/es/2016/09/07/mexico-cumple-una-decada-de-duelo-por-el-fracaso-de-la-guerra-contra-el-narco/>
- Tokatlian, Juan G. (2016). Qué Hacer con las Drogas.
- Torre, J. C. (2016). In the Shadow of the Neoliberal Reforms, The Cycle of the Mobilization of the Unemployed in Argentina. Pg. 15.
- Verbitsky, H. (1999). Rugido de ratón. Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/1999/99-06/99-06-13/pag13.htm>.
- Vice News. (2016). Ejecutados, decapitados, torturados: casi 4.000 ataques al ejército mexicano en 10 años. <https://news.vice.com/es/article/ejecutados-decapitados-torturados-casi-4000-ataques-ejercito-mexicano-10-anos>
- Von Lampe, K. Organized Crime Research (kvl-homepage), www.organized-crime.de
- Weger, M. (2009). The Potential of the European Gendarmerie Force. Pg. 41-46.
- Withers, G. et al. (2010). Preach What You Practice: The Separation of Military and Police Roles in the Americas. *WOLA*. Pg. 1-32.
- Zaverucha, J. (2000). "Fragile Democracy and the Militarization of Public Safety in Brazil". *Latin American Perspectives*. Pg. 8-31.