



UCASAL
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SALTA

Facultad de Ciencias Jurídicas

Carrera: Licenciatura en Seguridad

Alumno: Alejandro Javier Cáseres

Buenos Aires – Argentina

Año 2017

Dedicatoria

A mi madre, María Rosa Villa, por haber sido la persona que me enseñó con ejemplos el verdadero significado del amor dedicando hasta el último día de su vida a hacer mejor la mía.

Agradecimientos

A mi padre, Juan Carlos, por haberme inculcado desde siempre el sentido de la responsabilidad, la autocrítica y la importancia del estudio.

A mi esposa, Anabella, y a mis hijos Lighuén y Aluhé, por aguantarme, apoyarme y comprenderme.

A mi Director de Trabajo Integrador Final, Licenciado Erwin Viera, por haber tenido la generosidad de invertir su tiempo y compartir su conocimiento conmigo.

Gendarmería Nacional Argentina, fuerza de seguridad de naturaleza militar con características de fuerza intermedia como herramienta estatal eficaz para evitar el empeñamiento erróneo de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las llamadas “nuevas amenazas” y sus consecuencias negativas. Análisis de las experiencias de países que involucraron a sus Fuerzas Armadas

RESUMEN

Este trabajo pretende realizar un estudio de las ventajas para el Estado de contar con una Fuerza de Seguridad, de naturaleza militar, con características de fuerza intermedia, con la cual hacer frente a las “nuevas amenazas” (tomando como fenómeno testigo al narcotráfico), para evitar con ello el empleo de las FFAA.

Para ello, se analizó el origen conceptual del fenómeno y las diferentes corrientes respecto de las formas que su combate debería asumir: la militarización o el empleo de fuerzas de seguridad, advirtiendo la poca eficacia de la primera y las consecuencias negativas que esta produjo en los países que la adoptaron. Como así también se detalló la privilegiada posición que ocupa nuestro país respecto de otras naciones por contar con una institución como Gendarmería Nacional, que le brinda al Estado la posibilidad de instrumentar respuestas adecuadamente graduadas a las distintas amenazas a la seguridad interior sin agravar las problemáticas que se pretenden resolver.

Palabras clave

Seguridad Interior; Defensa Nacional; Fuerzas Armadas; Fuerzas de Seguridad de naturaleza militar con características de Fuerza Intermedia, Fuerzas Policiales, Gendarmería Nacional Argentina; nuevas amenazas; narcotráfico; consecuencias negativas; empleo de las Fuerzas Armadas.

ÍNDICE

Dedicatoria	1
Agradecimientos	2
Título	3
Hoja de Aceptación Trabajo Integrador Final	4
Resumen	4
Palabras clave	4
Índice	5
1. Introducción	7
1.1. Situación problemática y planteo del problema	7
1.2. Objetivo general perseguido	10
1.3. Objetivos específicos perseguidos	10
1.4. Hipótesis	10
1.5. Estrategia general de investigación	11
2. Las llamadas “nuevas amenazas”. Antecedentes	12
3. El ordenamiento legal en materia de Seguridad Interior y Defensa Nacional en nuestro país. Análisis de las leyes 23.554 (de Defensa Nacional) y 24.059 (de Seguridad Interior)	18
4. Gendarmería Nacional Argentina, Fuerza de Seguridad de Naturaleza Militar con Características de Fuerza Intermedia	26
4.1. Objetivos perseguidos con la creación de Gendarmería Nacional Argentina	26
4.2. Gendarmería Nacional Argentina en su conformación actual	28
4.3. Actividad desarrollada por Gendarmería Nacional en la actualidad en materia de lucha contra el narcotráfico	34
5. La experiencia colombiana y mexicana en el involucramiento de las FFAA en el combate al narcotráfico	44

5.1. Colombia y el Plan Colombia	44
5.2. La experiencia mexicana. El Plan Mérida	50
6. Resultados	55
6.1. Efectos negativos del empleo de las FFAA en la lucha contra el narcotráfico	55
6.1.1. Aumento de la violencia y victimización de la población	55
6.1.2. Mutación y agravamiento de los problemas que se trataron de resolver	57
6.1.3. Efectos negativos al interior de las propias FFAA	58
6.2. Ventajas y aspectos positivos para el Estado de contar con FFSS de naturaleza militar con características de fuerzas intermedias como parte del Sistema de Seguridad Interior	59
6.2.1. Ventajas desde el punto de vista práctico de la existencia de FFSS de naturaleza militar con características de fuerzas intermedias (GNA)	60
6.2.2. Ventajas desde el punto de vista normativo, ante la existencia de FFSS de naturaleza militar con características de fuerzas intermedias que integran los Sistemas de Seguridad y Defensa	60
7. Conclusiones	61
8. Bibliografía y referencias	68
9. Anexos	70

1. Introducción

1.1. Situación problemática y planteo del problema

Gendarmería Nacional, una fuerza de seguridad de naturaleza militar, con características de fuerza intermedia, ¿es una herramienta eficaz que le permite al Estado evitar el empleo de las Fuerzas Armadas en cuestiones de Seguridad Interior evitando con ello consecuencias negativas propias del involucramiento militar en materia de seguridad interior?

Nuestro país, al igual que sus vecinos latinoamericanos, atraviesa un difícil momento en materia de seguridad. Esta situación no está originada solo por los problemas ligados a la delincuencia común, sino también, y por sobre todas las cosas, por la criminalidad transnacional organizada, cuyo poder económico, político y operacional hace trastabillar gran parte de los intentos de los organismos estatales por brindar niveles adecuados de seguridad a sus ciudadanos y al mismo Estado.

Este tipo de flagelo criminal en sus muchas modalidades y características específicas evolucionó al compás de los avances tecnológicos en materia de transporte, comunicaciones, conectividad, etc., lo que le permitió cada vez con mayor facilidad traspasar las fronteras e internacionalizar sus actividades en todas sus fases: planificación; ejecución; ocultamiento y usufructo de las ganancias. También convirtió a los Estados en víctimas de delitos que muchas veces no se cometían o planificaban en su propio territorio. Este tipo de fenómenos criminales, junto con otros eventos no criminales, fue identificado a mediados de la década del 90 como las “nuevas amenazas” a las que deberían hacer frente los Estados nacionales, entre las cuales se encuentra el narcotráfico como una de las más preocupantes debido al gran volumen de dinero que maneja, su capacidad de corromper a los funcionarios gubernamentales y el superlativo grado de violencia que son capaces de liberar las organizaciones dedicadas al cultivo, producción, fabricación, transporte y comercialización de estupefacientes, tanto para disputar como para defender sus territorios, ya sea de otras organizaciones criminales oponentes o del mismo Estado y sus organismos de seguridad, justicia y gobierno.

El narcotráfico y sus actividades conexas son la más reconocida y temida de entre las “nuevas amenazas” por la sociedad civil y una de las actividades criminales más preocupantes para los gobiernos nacionales, dadas las terribles consecuencias en materia de salud pública, degradación y pérdida de potencial social, evasión fiscal, violencia y corrupción que desencadena. Este, sumado al resto de las “nuevas amenazas” identificadas en Bariloche, en 1996, ha sido una de las puertas de acceso que han utilizado distintos actores internacionales y nacionales para intentar reinstalar la idea de militarización de la seguridad en Latinoamérica. Esta corriente obtuvo distintos grados de aceptación fundamentalmente en países como México y Colombia, cuyas realidades y combinación de conflictos y fenómenos criminales arrinconaron a estos Estados. Incluso Colombia llegó a ser declarado un Narco-Estado por el gobierno norteamericano en 1996, haciéndolos caer en la trampa de militarización.

Nuestro país, al igual que sus vecinos, no es ajeno a este debate y cada vez se escucha con mayor fuerza de bocas antes impensadas, casi siempre con fines meramente electorales y otras producto de la ignorancia en materia de seguridad, la propuesta y la justificación sobre la necesidad de involucrar con mayor o menor grado a las Fuerzas Armadas (FFAA), en la lucha contra el crimen, sobre todo contra el narcotráfico, como lo hicieron México y Colombia. Por ello, y teniendo especialmente en cuenta que estos debates se producen en un contexto de crisis de los actuales paradigmas de la seguridad, basados en las teorías del orden, puestos bajo revisión por la sociedad civil y la dirigencia política, que impulsan con argumentos sólidos la necesidad imperiosa de democratizar las fuerzas policiales y de seguridad (FFPP y SS), pero que a su vez proponen la intervención de las fuerzas armadas (FFAA) en el llamado combate al narcotráfico, consideramos que se genera una verdadera contradicción, no solo en cuanto al discurso político, sino también en lo que respecta en materia de opinión pública.

Este debate sobre la necesidad de democratización de las FFPP y SS, que a criterio del suscripto es relevante y pertinente, se ve afectado por la contradicción antes descripta. Y, de continuar por el camino que parece haberse emprendido, respecto de, por un lado, realizar una reestructuración profunda de las fuerzas del orden, pero por el otro, involucrar a las FFAA en una actividad para la que no están formadas profesionalmente,

materialmente equipadas, ni legalmente habilitadas, difícilmente podría arrojar otro resultado que el fracaso, como ya ha ocurrido en otros países latinoamericanos.

Por ello considero fundamental realizar un análisis profundo acerca de las ventajas de contar con una fuerza de seguridad, que aun estando decidida y acabadamente inserta en la vida democrática se encuentre preparada para la actividad policial, bajo doctrina, estructura, formación y capacidades de carácter militar que le permita al Estado contar con esa herramienta mixta o de capacidades intermedias con la cual hacer frente a las mayores exigencias disciplinarias, logísticas, de formación de inteligencia y operacionales del combate a las “nuevas amenazas” sin la necesidad de incurrir en errores cometidos en el pasado por nuestro país y en el presente por países latinoamericanos.

En este contexto cabe hacerse algunas preguntas:

¿Que son las “nuevas amenazas”? ¿Por qué algunos impulsan la intervención militar?

¿Cuáles son las ventajas para el Estado de contar con una fuerza de seguridad de naturaleza intermedia en relación con la lucha contra el narcotráfico y las “nuevas amenazas”?

¿Los objetivos con los cuales fue creada Gendarmería Nacional Argentina son compatibles con la lucha contra las nuevas formas de criminalidad organizada y las “nuevas amenazas”?

¿Gendarmería Nacional Argentina, con su estructura, doctrina, equipamiento y despliegue actuales, cumple con los requisitos para afrontar el combate contra el fenómeno del narcotráfico y las demás actividades criminales conocidas como “nuevas amenazas”?

¿Qué establece el marco legislativo argentino vigente en materia de seguridad interior respecto del empleo de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad interior?

¿Cuáles serían las posibles consecuencias negativas del empleo de las Fuerzas Armadas argentinas en esta actividad?

¿Qué resultados han tenido México y Colombia en su experiencia de intervención militar en la cuestión?

1.2. Objetivo general perseguido

Realizar un estudio acerca de las ventajas de contar con una Fuerza de Seguridad, de naturaleza militar, con características de fuerza intermedia, con la cual hacer frente a fenómenos tales como el narcotráfico y demás “nuevas amenazas”. De esta manera se podrá con ello evitar las consecuencias negativas del empleo de las fuerzas armadas en materia de seguridad interior.

1.3. Objetivos específicos perseguidos

Determinar si los objetivos iniciales con los cuales fue creada GNA son compatibles con la lucha contra las nuevas formas de criminalidad transnacional organizada (“nuevas amenazas”).

Establecer si GNA en la actualidad cumple con los requisitos necesarios para afrontar la misión del combate a las “nuevas amenazas”, fundamentalmente el narcotráfico, como se pretende desde distintos ámbitos políticos, militares y sociales que solo podrían realizarlo los elementos de las FFAA.

Analizar el marco legal existente en materia de seguridad interior y empleo de las FFAA en el combate a las “nuevas amenazas”.

Identificar las consecuencias negativas que el empleo de las FFAA causó, en México y Colombia, y que podrían causar en nuestro país si se involucrara a las FFAA en esta lucha.

1.4. Hipótesis

Al ser Gendarmería Nacional Argentina una fuerza de seguridad creada desde sus orígenes con estructura, doctrina, capacidades, despliegue y disciplina militar, encaja perfectamente en los marcos legales vigentes en nuestro país respecto de las funciones y misiones que pueden ser asignadas a las distintas instituciones policiales de seguridad y militares en materia de seguridad interior y defensa nacional, sin vulnerar el sistema normativo vigente ni necesidad de producir modificaciones legislativas, pudiendo actuar en ambos ámbitos de manera natural. En consecuencia, constituye una herramienta eficaz que le permite al Estado evitar el empleo de las FFAA en cuestiones específicas del

ámbito de la seguridad interior que superan las capacidades de las policías convencionales, y para las cuales no fueron creadas ni preparadas, como es el caso de narcotráfico y las “nuevas amenazas”. Con ello se evitarían las consecuencias negativas que este tipo de medidas genera al interior de los Estados.

1.5. Estrategia general de la investigación

El tipo de trabajo a realizar será de carácter cualitativo en virtud de que el tema que será tratado requiere de un enfoque muy particular de acuerdo con la idiosincrasia, legislación, estructura socioeconómica y la práctica de cada país. No obstante ello, se harán menciones estadísticas de carácter ilustrativo respecto de los resultados comparados entre las distintas fuerzas policiales y de seguridad federales en materia operacional para ilustrar las capacidades de Gendarmería Nacional Argentina (GNA), como fuerza de seguridad de naturaleza militar y características de fuerza intermedia.

Respecto del universo de estudio, estará conformado por la Gendarmería Nacional Argentina desde los momentos de su creación en 1938 hasta diciembre de 2015 a los fines de observar si su evolución ha sido coherente con los objetivos para los cuales fue creada, con los marcos normativos vigentes en nuestro país y si esta favorece el desarrollo de las actividades de lucha contra las “nuevas amenazas” posicionándose como una herramienta eficaz para su combate.

Para el estudio mencionado en el párrafo anterior respecto de GNA y sus características favorables para evitar el empleo de la FFAA en cuestiones de Seguridad Interior y evitar con ello efectos nocivos para el Estado y sus ciudadanos, se hará uso de un muestreo obtenido de manera teórica, es decir, se elegirán aquellas muestras que permitan recoger la información más relevante respecto de las consecuencias generadas por la militarización de las soluciones a problemas netamente policiales. Entre estas muestras se analizarán la experiencia colombiana desde 1980 hasta diciembre de 2015 y la experiencia mexicana desde la implementación del Plan Mérida, en el año 2008, hasta diciembre de 2015.

Las técnicas de recolección de información que se utilizarán en el presente trabajo serán las siguientes:

La entrevista: en sus diferentes tipos (que serán elegidos sobre la base de la información que se pretenda ratificar o rectificar producto de la investigación abordada y a la autoridad o personalidad destacada entrevistada). A través de dichas entrevistas se intentarán validar o perfeccionar las conclusiones a las que han permitido arribar las observaciones y análisis documental efectuados, ya que este método empleado, luego de acceder a la información general que proporcionarán las diferentes fuentes abordadas, permitirá extraer con mayor precisión las apreciaciones y opiniones de aquellos que siendo expertos en la materia, por formación académica, experiencia profesional en las fuerzas de seguridad y armadas o por ocupar cargos de gestión en organismos del Poder Ejecutivo Nacional se han formado un juicio fundado en conocimientos científicos y empíricos sobre la problemática en cuestión.

El análisis documental: Fundamentalmente de la Constitución Nacional, legislación vigente en nuestro país en materia de Seguridad Interior 25.940 y Defensa Nacional 23.554, leyes de creación y orgánica de Gendarmería Nacional Argentina (12.367 y 19.349 respectivamente), Declaración de San Carlos de Bariloche, de 1996, y demás documentación pertinente que surja del proceso de investigación, sea nacional o de los países testigos de los cuales se pretende recoger la experiencia existente, en el periodo seleccionado para el presente trabajo.

2. Las llamadas “nuevas amenazas”. Antecedentes

¿Qué son las “nuevas amenazas”? ¿Por qué algunos impulsan la intervención militar?

En el título del presente trabajo he referido “... Evitar el empeñamiento erróneo de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las llamadas ‘nuevas amenazas’...”, por lo que considero necesario, como primer paso en el desarrollo de la exposición de los resultados de investigación de este Trabajo Integrador, hacer una reseña respecto de qué se

entiende por “nuevas amenazas” y de dónde surge la idea de emplear a las Fuerzas Armadas para combatirlas.

Finalizada la guerra fría y con ello la lógica de un mundo bipolar que enfrentaba los dos modelos antagónicos capitalismo/comunismo, en EE.UU. comienza a tomar fuerza la idea de la necesidad de reformular la concepción estratégica de seguridad norteamericana y, con ella, las políticas del sector de defensa de los países latinoamericanos, con el objeto de desarrollar en las FFAA las capacidades necesarias para afrontar un tipo nuevo de amenazas no militares que fueron definidas de manera común a nivel continental, por primera vez en la reunión interministerial de San Carlos de Bariloche de 1996, por los distintos grupos de trabajo como “el creciente desempleo, marginalidad social, migraciones descontroladas, narcotráfico, terrorismo en todas sus formas, crimen organizado, violaciones a los derechos humanos, degradación del medio ambiente, discriminaciones diversas y otras” (*Declaración de San Carlos de Bariloche, 1996*). Con esto se ve que los analistas, influenciados por sus pares norteamericanos, dejaron de ver las amenazas a la seguridad nacional tradicionales, es decir, a las potenciales guerras entre Estados, como los peligros más graves del futuro, para fijar sus ojos en un tipo distinto de amenazas que, sin ser militares y sin darse en periodos de guerra (ya que se manifiestan casi exclusivamente en tiempos de paz), tenían la capacidad de afectar los intereses estatales al punto tal de comprometer su seguridad nacional. Se afirmaba desde el país del norte que las FFAA debían afrontar una readaptación, doctrinaria, logística y operacional, para poder hacer frente a este fenómeno, que se presentaba con características de menor intensidad que las guerras convencionales, con actores diferentes y con un menor grado de previsibilidad, no pudiendo ser contenidas de manera eficaz por las Fuerzas Policiales debido a que “... no disponen de despliegue territorial, la composición de las unidades, el equipamiento, la doctrina de empleo ni la capacidad de inteligencia que esta lucha requiere para ser exitosa...” (Giavedoni Pita, 1997).

Como podemos ver, de la sola lectura de la enumeración de fenómenos criminales, sociales y naturales que se consideran entre las “nuevas amenazas”, los únicos fenómenos que podrían reputarse como relativamente nuevos son el de la interacción por conveniencia de intereses y fines existente entre el narcotráfico y la

guerrilla insurgente y los relacionados con las ciberamenazas, que por lo pronto también cuentan ya con la mayoría de edad. Con esto podemos determinar que no se trata de amenazas o fenómenos nuevos, sino que se trata de una nueva percepción de los fenómenos, que en un diferente contexto mundial, posguerra fría, los Estados Unidos impulsaron para Latinoamérica y su área de influencia.

Es en este contexto donde debemos mencionar que nuestro país vive hace años una situación cada vez más complicada en materia de seguridad. Una de las aristas más complejas y preocupantes para la sociedad en su conjunto es el crecimiento de las actividades criminales relacionadas con el narcotráfico. Esta modalidad criminal, identificada en la Declaración de Bariloche de 1996 como una de las “nuevas amenazas”, por su capacidad lesiva a los intereses de la sociedad y sobre todas las cosas por su potencial capacidad de disputar al propio Estado el monopolio de la fuerza, ya fue advertida como una grave amenaza a la seguridad estatal en Estados Unidos durante el gobierno de Ronald Reagan (1981-1989), debido a las consecuencias que el consumo de estupefacientes producía al interior de ese país. Por este motivo el ex presidente norteamericano proclamó la guerra al narcotráfico enfocando todos los esfuerzos en el combate a la oferta de estupefacientes y dejando de lado las medidas tendientes a la prevención del consumo y tratamiento de los consumidores. Con esta nueva doctrina impuesta por actores políticos del gobierno norteamericano, conocidos como los “halcones de la lucha al narcotráfico”, comenzó una movilización militar encubierta en los países andinos productores de hoja de coca, para la ejecución de dos operaciones conocidas como “Snowcap” y “Blast Furance”, que fueron llevadas a cabo en Bolivia, y una tercera operación como fue la invasión a Panamá para detener al general Noriega, acusado de narcotráfico (Chabat, 1994), demostrándose hasta qué punto se daría relevancia al combate militar del negocio del narcotráfico con la ejecución de una invasión militar a un país soberano justificada desde la ofensiva al flagelo del narcotráfico.

De esta concepción, que identificaba a ciertos delitos como “nuevas amenazas”, nacieron dos corrientes de pensamiento respecto de la forma en que debería encararse su combate.

Una de las posturas es aquella que sostiene que “... las amenazas de origen interno no pueden considerarse como asuntos de seguridad nacional, sino que deben ser tenidas como una cuestión de seguridad interior...” (Lezcano, 2014). A estas se agregan aquellas amenazas que, aun siendo de origen externo, no poseen entidad político-militar (es decir, no son llevadas a cabo por una fuerza militar regular de un país extranjero). A esta postura adscriben una muy nutrida gama de intelectuales y especialistas, entre ellos, las ex ministras de Seguridad Cecilia Rodríguez y Nilda Garré; el Dr. Sergio Eissa, asesor del Ministerio de Defensa y profesor de la Maestría en Defensa Nacional de la Escuela de Defensa Nacional; el Lic. Erwin Viera, de la Secretaría de Prevención del Narcotráfico del Ministerio de Seguridad de la Nación y profesor de la Escuela Superior de Gendarmería Nacional; el Dr. Diego Gorgal, profesor de la UBA, principal asesor en seguridad del Frente Renovador, encabezado por Sergio Mazza, y profesor de la Escuela Superior de Gendarmería Nacional; y la Lic. Julia Cordero, asesora del Ministerio de Defensa, profesora de la UBA y de la Escuela Superior de Gendarmería Nacional, entre muchos otros quienes, desde sus cátedras en distintas universidades y centros de investigación, explican que dichos fenómenos deben ser atacados con políticas públicas de seguridad multidimensionales que aborden las variadas aristas del fenómeno desde sus diversos flancos sin vulnerar la división legal de las esferas de la defensa nacional y la seguridad interior vigente en nuestro país, ya que ello solo implicaría una agravamiento del fenómeno y un perjuicio para las instituciones erróneamente involucradas.

En este sentido, al abordar la cuestión, la Dra. Nilda Garre definió a las “nuevas amenazas” como una variada gama de “fenómenos de naturaleza no militar [...] que se gestan, atraviesan y eventualmente inciden en el ámbito interno y que poseen, además, capacidad para afectar la seguridad de las sociedades y de los Estados” (Garré, 2006), estos fenómenos “... surgen como acciones no político-militares, se presentan en amenazas como la degradación del ambiente, el agotamiento de los recursos naturales, el poder de las corporaciones multinacionales, el deterioro económico y sobre todo el narcotráfico...” (Garré, 2006).

Además la ex ministra de Seguridad refirió en el mismo artículo editorial del diario *La Nación* del 18 de septiembre del 2006 que es evidente que estos fenómenos tienen un perfil, una dinámica y una organización, que determinan que su prevención y eventual

conjuración deben desarrollarse en la órbita de las agencias policiales y de inteligencia y no en las militares, idea a la que también suscribe María C. Toro, del Centro de Estudios Internacionales de México.

Una segunda visión, la más cuestionada y aquella que en nuestro país parecía superada hace dos décadas o más, es aquella propiciada por EE.UU. que entiende que la respuesta a estas nuevas (o no tan nuevas) amenazas debe ser abordada desde una perspectiva militar, subordinando la seguridad pública a la seguridad nacional, justificando su postura en la capacidad superlativa de las organizaciones dedicadas a estas actividades criminales de causar menoscabos de gran magnitud a la seguridad interior en Estados débiles y consecuentemente comprometer su seguridad nacional.

En la República Argentina, el avance de algunos delitos transnacionales de crimen organizado ha sido sostenido desde principios de la década del 90, siendo uno de los más notorios el narcotráfico (no el único). Esta modalidad delictiva asociada a la violencia desde los años ochenta en que EE.UU. inició su ofensiva militar contra esta dejó de ser vista aquí como un delito que solo rozaba nuestro país por ser empleado como una ruta de paso hacia los mercados europeos y que poco daño causaba en la sociedad, para pasar a ser considerado como el peor de los demonios tras haberse enraizado en muchas de las diferentes capas de nuestra sociedad e instituciones estatales.

Aquello que antes era para el común de la sociedad argentina solo una sustancia prohibida que transitaba “accidentalmente” por nuestro país y sobre la cual los empresarios de Hollywood filmaban series y películas que entretenían a las familias mostrando automóviles de lujo, yates de ensueños, mujeres hermosas; mansiones fastuosas y mucha acción, se convirtió más y más en la causa de la perdición de muchos de sus jóvenes y adultos y comenzó a ser asociada con la proliferación de delitos contra la propiedad, la creciente violencia asociada a estos delitos, con la corrupción policial y política y lo que fue peor aún, empezó a demostrar cómo organizaciones criminales (carteles), que antes eran solo fenómenos de tierras lejanas, comenzaban a instalarse y operar en nuestras tierras atraídos por la inoperancia y/o tolerancia de las autoridades políticas, judiciales, policiales y/o de seguridad.

Esta situación, que ha conocido una escalada en los últimos 30 años, ha sido la razón de numerosas críticas y descréditos a los sucesivos gobiernos, de los cuales el presente, aun teniendo menos de un año en el poder, no escapa, por lo que se ha convertido en parte de la agenda no solo de la mayoría, sino de todos los actores políticos, que ven en las promesas de combate sin cuartel al narcotráfico una fuente de electores de importancia que se han propuesto conquistar. Al mismo tiempo que diferentes sectores ligados a las FFAA advierten el fenómeno como una posibilidad para la adquisición de recursos económicos para oxigenar los alicaídos presupuestos militares al plantear el narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional y a las FFAA como la herramienta necesaria para su erradicación.

El debate acerca las formas y los actores que deberían ser involucrados en esta compleja lucha, que todos los Estados del mundo arrancan perdiendo sin excepción, no es solo jurídico y conceptual, sino que trasciende los ámbitos de lo académico para convertirse en una cuestión política en la cual se esgrimen intereses que no siempre responden a las verdaderas necesidades de la sociedad y del Estado, sino que muchas veces adoptan formas convenientes a intereses políticos partidarios. Como se evidencia en cada aparición televisiva, radial o de medios gráficos en los cuales muchos de los diferentes exponentes políticos, alentados por una opinión pública desencantada de su dirigencia política, judicial y de sus agentes del orden que clama por soluciones rápidas, propician el involucramiento y la participación de las FFAA en la lucha directa contra el narcotráfico buscando la obtención de efectos de rédito político inmediato sin evaluar adecuadamente ni el marco legal vigente, ni las muy negativas consecuencias que podrían desprenderse de tal situación y que trataré de identificar en el presente trabajo.

Este debate llevado a cabo en los estratos políticos es, a criterio de quien suscribe, un debate estéril que no solo genera pérdidas de tiempo y recursos valiosos, sino que además atenta contra el marco legal vigente y contra la eficacia de la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes (tipo criminal de entre todos los conocidos como “nuevas amenazas” que tomaremos como caso testigo para el presente trabajo), ya que involucrar a las FFAA en una problemática para la cual no han sido creadas, organizadas, equipadas ni instruidas y de la cual fueron sabiamente excluidas por los legisladores, por no formar parte de la misión impuesta por el Estado para sus filas, no puede significar

más que un retroceso y una muestra de desconocimiento en materia de seguridad y defensa de los gobernantes. Máxime, a la luz de la experiencia de otros Estados, que enfrascados en la lucha contra este flagelo o flagelos análogos en cuanto a la violencia y degradación social que generan, han recurrido a sus FFAA por no contar con FFSS de naturaleza intermedia y ahora intentan copiar los modelos de FFSS intermedias existentes en aquellos países que, como el nuestro, han previsto la relevancia de tal herramienta muchas décadas atrás.

Es por ello que del conjunto de las llamadas “nuevas amenazas” utilizaré al narcotráfico como sujeto testigo de este trabajo, por ser el flagelo en boga sobre cuya lucha se debate hoy en día en nuestro país y al cual se propone enfrentar a las FFAA, cuya logística, distribución territorial y falta aparente de misión específica pretende “aprovecharse”, para neutralizar las operaciones de las organizaciones que se dedican al tráfico de estupefacientes por considerar desde cierto círculo que constituye una amenaza a la Seguridad Nacional. De esta manera se desconoce el ordenamiento legal vigente, se desaprovecha la existencia de instituciones creadas específicamente para hacer frente a flagelos de este tipo (como GNA y PNA) y que cuentan con formación y capacitación específica para actuar en el plano policial haciendo uso de sus capacidades militares. Y se pone al Estado en grave riesgo de ingresar en una escalada de violencia y de desprofesionalización del instrumento militar, ya vivida en otros países de Sudamérica que hoy paradójicamente buscan imitar las herramientas con las que sí cuenta nuestro país y que sus dirigentes no saben aprovechar.

3. El ordenamiento legal en materia de Seguridad Interior y Defensa Nacional en nuestro país. Análisis de las leyes 23.554 (de Defensa Nacional) y 24.059 (de Seguridad Interior)

A lo largo de su historia moderna, la República Argentina ha atravesado por periodos de gran autoritarismo y confusión entre las necesidades de la Defensa Nacional y de la Seguridad Interior. De hecho, desde el nacimiento mismo del Estado, lo militar y lo policial se han confundido sistemáticamente en nuestro país. Ejemplos sobran. Uno de ellos fue el empleo de Unidades del Ejército para reprimir levantamientos anarco-

sindicales (entre 1920 y 1921), producidos en la provincia de Santa Cruz y conocidos como “la Patagonia Rebelde”.

Desde el advenimiento de la democracia en el año 1983, se comenzó muy lentamente a trabajar en la necesaria separación, fáctica, doctrinaria, política y sobre todo legal de las esferas de la Defensa Nacional y de aquellas de la Seguridad Interior en todas sus variantes, como una necesidad *sine qua non* para restablecer y afianzar el estado de derecho de la República. Es así que en el año 1988 se promulga la ley 23.554 de Defensa Nacional y años más tarde, en 1992, la ley de Seguridad Interior, con lo cual fueron taxativamente definidos los ámbitos de acción, las responsabilidades, obligaciones, misiones, organización y funcionamiento de los componentes de cada uno de los sistemas de Seguridad Interior y Defensa Nacional.

La necesaria redefinición y actualización en la conceptualización de la Defensa Nacional y la Seguridad Interior se centra fundamentalmente en la distinción precisa de una esfera “exterior”, en la cual se debe empeñar a los elementos de las FFAA, bajo la conducción del poder civil, para prevenir y/o actuar ante agresiones producidas por FFAA de naciones extranjeras, entendiendo a las FFAA extranjeras como aquellas fuerzas regulares de países reconocidos como Estados soberanos. De esta manera se impuso así una primera y fundamental barrera al empleo de las FFAA de nuestro país en materia de seguridad interior, ya que, según se entiende, las “acciones hostiles” de organizaciones que no formen parte de FFAA regulares de países extranjeros y que atenten contra el Estado nacional (ej. organizaciones terroristas, bandas armadas del crimen organizado, etc.) son consideradas, siempre y sin excepción, actos criminales y no actos de guerra o agresión externa. Es decir, que no se les otorga el estatus de enemigos, por lo que sus acciones deben ser conjuradas por las FFSS y PP y sus autores juzgados por los tribunales naturales, del fuero ordinario o federal según la tipificación del delito cometido. A tal punto es tajante esta distinción que en el Art. 28 de la ley de Seguridad Interior se establece lo siguiente: “... todo atentado en tiempo de paz a la jurisdicción militar, independientemente de poner en forma primordial en peligro la aptitud defensiva de la Nación, constituye asimismo una vulneración a la seguridad interior”. Y por ende, en ella deben intervenir las FFSS y PP federales y no las FFAA.

Esta diferenciación de las esferas interior (Seguridad) y exterior (Defensa) no solo se remonta a lo meramente legal con la sanción de las leyes de Seguridad Interior 24.052 y la ley de Defensa Nacional 23.554 más sus respectivos decretos reglamentarios, sino que por sobre todas las cosas pretende ser una barrera de carácter dogmático, conceptual, teórico y doctrinario, que fue volcado en los considerandos de ambas leyes, para evitar que cualquier artificio legal o político pudiera hacer retroceder los avances logrados en la cuestión, retrotrayendo la problemática a estadios anteriores.

Es así que en el decreto 737/06 respecto de la ley 23.554 (Def. Nac.), se deja muy en claro que los conceptos de Seguridad Interior y de Defensa Nacional deben ser clara y precisamente definidos para evitar cualquier atisbo de dualidad o laguna legal que pueda contribuir de nuevo a su confusión.

Asimismo este decreto, en su octavo y noveno párrafo, establece con claridad que "... el sistema de defensa debe orientarse estructural y organizativamente hacia la conjuración de situaciones de agresión externa perpetradas por fuerzas armadas de otro Estado, en un todo de acuerdo con lo dispuesto por la Resolución 3314 (1974), de la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), dejando fuera de la órbita del mismo, ya sea en sus aspectos doctrinario, de planeamiento y adiestramiento, así como también de producción de inteligencia, toda cuestión que haga y/o refiera a la seguridad interior. Que por ello deben rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación 'nuevas amenazas', responsabilidad de otras agencias del Estado organizadas y preparadas a tal efecto; toda vez que la intervención regular sobre tales actividades supondría poner en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades distintas de las típicamente policiales".

En el mismo sentido y reforzando estas convicciones, se expresa en el decreto 1273/92 que el objetivo fundamental de la ley de Seguridad Interior 24.059 "... apunta a consolidar el delicado equilibrio, que debe existir entre el respeto por los derechos individuales de cada uno de los habitantes de nuestro suelo, con las restricciones

inevitables que genera todo sistema de seguridad”. Con esto se deja claro que, si bien es necesario para todo Estado establecer los mecanismos legales para garantizar la seguridad de sus ciudadanos imponiendo ciertas restricciones a la población que resultan inevitables a todo sistema, este nunca podrá ir en contra de los derechos individuales e inalienables de las personas, por lo cual se requerirá para este servicio de cuerpos especialmente organizados, equipados y fundamentalmente educados en cuestiones relativas al respeto de los Derechos Humanos, ordenamiento jurídico, graduación del uso racional de la fuerza legítima, etc. Esto convierte a ambos sistemas (Seguridad y Defensa) en sistemas que, aunque no se oponen y deben contar con puntos de contacto aceptados que permitan su complementación en los casos y de las maneras específicamente previstas por el plexo normativo, poseen concepciones diametralmente opuestas en materia de doctrina, modos de empleo, ámbitos de acción y por sobre todas las cosas en cuanto a sus reglas de empeñamiento y uso de la fuerza legítima. A modo de ejemplo podemos decir que mientras una fuerza militar se forma para hacer uso de la violencia de manera eficiente aniquilando y destruyendo al enemigo en el menor tiempo posible y con el menor costo de materiales y vidas propias, las fuerzas policiales y de seguridad reciben una formación orientada a realizar un uso gradual y paulatino de fuerza, de manera de minimizar las consecuencias para la integridad física tanto de los propios funcionarios, como de terceros y aun de los propios agresores, anteponiendo su vida a la propia. Con esto podemos ver a simple vista cómo pueden ser de radicales las idiosincrasias en materia operacional de unos y de otros.

Ahora bien, la ley 24.059 define a la seguridad interior como “... la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional...”, estableciendo en el Art. 2 del decreto 1273/92 que el esfuerzo nacional de policía será entendido como “... la acción coordinada de los medios y organismos que dispone el Estado Nacional y los Estados Provinciales [...], a los fines del mantenimiento de la seguridad interior...”. En su Art. 11 dispone como órgano rector del sistema de seguridad encargado de alcanzar los objetivos fijados por la ley al Consejo de Seguridad Interior, el cual está integrado por miembros permanentes y no permanentes. Por el lado de los permanentes, el Ministro del Interior, en calidad de presidente; el

Ministro de Justicia; el Secretario de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico; el Subsecretario de Seguridad Interior; los titulares de la Policía Federal Argentina; Prefectura Naval Argentina; Gendarmería Nacional; actualmente la Policía de Seguridad Aeroportuaria y cinco jefes de policía de las provincias que adhieran al sistema, los que rotarán anualmente, procurando que queden representadas todas las regiones del país. Y entre los no permanentes, el Ministro de Defensa; el titular del Estado Mayor Conjunto; los jefes de policía provinciales no designados para integrar el Consejo en forma permanente; los gobernadores provinciales que así lo solicitaren podrán participar en las reuniones del Consejo.

La ley 23.554 hace lo propio con la Defensa Nacional en su artículo 2 al señalar que: "... La defensa nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes...", volviendo a dejar en claro su diferenciación de la seguridad interior en su artículo 4. Y reforzándolo al expresar que "... Las cuestiones relativas a la política interna del país no podrán constituir en ningún caso hipótesis de trabajo de organismos de inteligencia militares". (Art. 15 in fine).

A diferencia de lo que ocurre con las FFAA, que no son llamadas a formar parte del Sistema de Seguridad Interior por la ley de Seguridad Interior, sino para las cuales se prevén algunas participaciones eventuales específicamente establecidas, la ley de Defensa Nacional establece expresamente en su Título III, Art. 9, Inc. G que tanto la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval forman parte del Sistema de Defensa Nacional, con lo cual estas fuerzas son las únicas legalmente concebidas como integrantes tanto del sistema de Defensa Nacional como del sistema de Seguridad Interior. Nuestro país integra, con ello, un grupo reducido de naciones, como Italia, Francia, España, Holanda y Chile, entre otras, que cuentan con un instrumento intermedio formado, organizado y equipado para hacer frente de manera eficaz tanto a necesidades de la Seguridad Interior como a aquellas de la Defensa Nacional. Es decir, afrontar exigencias que superen las capacidades normales de los cuerpos policiales o bien

reforzar al instrumento militar terrestre (para el caso de GNA), cuando las necesidades operacionales lo requieran, sin necesidad de efectuar modificaciones o reconversiones significativas a sus cuadros y elementos regulares.

En este sentido, el Art. 31 (TÍTULO VI, Organización Territorial y Movilización) de la misma ley de Seguridad establece que ambas instituciones "... desarrollarán en sus respectivas estructuras orgánicas, los medios humanos y materiales necesarios para el debido y permanente control y vigilancia de las fronteras, aguas jurisdiccionales de la Nación y custodia de objetivos estratégicos, así como para el cumplimiento de las demás funciones emergentes de esta Ley y otras disposiciones legales que se le apliquen..." habiéndose solo modificado a la fecha lo concerniente a la dependencia de ambas instituciones que ya no poseen, como lo establecía el artículo, una dependencia orgánica y funcional del Ministro de Defensa, pero que aun así en "... tiempo de guerra, sus medios humanos y materiales o parte de ellos, podrán ser asignados a los respectivos comandos estratégicos operacionales y comandos territoriales, según se derive del planeamiento correspondiente". Se les otorga con ello misiones específicas de la Defensa Nacional en tiempos de paz como lo es la Seguridad Estratégica (custodia de objetivos tales como represas, puentes y túneles, centrales nucleares, la Zona de Frontera, etc.).

Esta diferenciación taxativa de ambos ámbitos de acción e incluso las mismas prohibiciones establecidas en la ley de Defensa Nacional no implican que las FFAA no puedan ser empleadas en ningún momento y bajo ninguna circunstancia por el Estado para actuar ante situaciones de Seguridad Interior. Tal es así que la Ley prevé en el Art. 27 de su Título V, "De la complementación de otros organismos del Estado", que las FFAA podrán apoyar con sus elementos específicos las operaciones de las FFSS, mediante la afectación de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones ante el requerimiento del Comité de Crisis. Situación para la cual el Estado Mayor Conjunto designará y mantendrá en forma permanente un representante en el Centro de Planeamiento y Control de la Secretaría de Seguridad Interior.

Este apoyo a las operaciones de las FFSS puede darse tanto ante catástrofes naturales o causadas por el hombre, como en el apoyo a las actividades operacionales,

por ejemplo el empleo del sistema de radarización y control aéreo dependiente de la Fuerza Aérea Argentina (FAA), para la detección del Tráfico Aéreo irregular (TAI), en prevención del tráfico de estupefacientes por vía aérea.

Pero esta no es la única razón por la cual se puede acceder al empleo eventual y extraordinario de las FFAA en materia de seguridad interior, sino que también se prevén situaciones específicas respecto del empleo subsidiario de los elementos de combate de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior, ya que la ley de Seguridad Interior prevé en su Título VI, “Del empleo subsidiario de elementos de combate de las fuerzas armadas en operaciones de seguridad interior”, cuál será el procedimiento a seguir de surgir esta necesidad excepcional. Para esto en el Art. 31 prevé que las FFAA puedan ser empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior en el territorio nacional, cuando ocurran situaciones excepcionales que tornen al sistema de Seguridad Interior insuficiente a criterio del Presidente de la Nación para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por la ley. Dada esta situación, el Presidente de la Nación, previa declaración del estado de sitio, podrá disponer el empleo de los elementos de combate de las FFAA para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, para lo cual está facultado por la CN en su artículo 86, inciso 17 (Art. 32, Ley 24.059).

Este empleo excepcional se deberá ajustar a un conjunto de normas que están especificadas taxativamente en el mismo artículo, a saber: a) La conducción de las fuerzas armadas, de seguridad y policiales nacionales y provinciales quedan a cargo del Presidente de la Nación, asesorado por los comités de crisis de esta ley y la ley de Defensa Nacional; b) Se designará un Comandante Operacional de las fuerzas armadas y se subordinarán al mismo todas las demás fuerzas de seguridad y policiales exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando; c) Tratándose la referida en el presente artículo de una forma excepcional de empleo, que será desarrollada únicamente en situaciones de extrema gravedad, esta no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las fuerzas armadas, las que mantendrán las características derivadas de la aplicación de la ley 23.554. Se puede observar en esta última consideración como, aun cuando se prevé una situación de extrema necesidad que podría justificar el empeñamiento del instrumento militar en la

seguridad interior de manera plena en un sector delimitado y con un objetivo específico, los legisladores han dejado en claro que esta eventual intervención no debe modificar de manera alguna la concepción doctrinaria, organizativa, logística o formativa de las FFAA, que deben conservar su naturaleza y las capacidades para las cuales fueron concebidas en todo momento, evitando desnaturalizarse por su intervención en misiones que no le son específicas.

Así como el empleo eventual de las FFAA fuera del ámbito de la Defensa es previsto y regulado por la ley, también lo es necesariamente el empleo de las fuerzas policiales y de seguridad federales fuera del ámbito de las normas que regulan la jurisdicción federal, que se encuentra taxativamente establecido en la ley 24.059 de Seguridad Interior, Título IV “Del empleo de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad”, para lo cual deben cumplirse con los requisitos establecidos en los artículos 23 al 25 inclusive. En ellos se establecen que las FFSS y PP nacionales podrán ser empleadas a) Cuando estén en peligro colectivo la vida, la libertad y el patrimonio de los habitantes de una región determinada; b) Cuando se encuentran gravemente amenazados en todo el país o en una región determinada del mismo, los derechos y garantías constitucionales o la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal, y c) En situación de desastre según los términos que norman la defensa civil (Art. 23).

Producido uno o más de los presupuestos antes mencionados, el Art. 24 establece que el gobernador de la provincia donde los hechos tuvieron lugar podrá requerir al Ministerio del Interior el concurso de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional, a fin de dominar la situación, dándose al Comité de Crisis la intervención que le compete, de acuerdo con lo normado en la presente ley. Asimismo el presente artículo establece que, sin el requerimiento del gobierno provincial, los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional no podrán ser empleados en el territorio provincial hasta que se hayan adoptado las medidas prescritas en los artículos 6 y 23 de la Constitución Nacional, o bien se haya librado una orden judicial de la justicia federal.

Una vez establecido el correspondiente comité de crisis correspondiente, este podrá delegar la supervisión operacional local de los cuerpos policiales y fuerzas de

seguridad a empeñarse, a un funcionario nacional o provincial que deberá ostentar una jerarquía no inferior a subsecretario nacional o ministro provincial en operaciones de seguridad interior, quien estará facultado para ordenar la iniciación, suspensión y conclusión de la aplicación de la fuerza, así como para graduar la intensidad de la misma.

Además, el presente artículo 25 prevé que las operaciones conjuntas de seguridad, de ser necesario, podrán ser puestas bajo la conducción de un Jefe perteneciente a alguna de las fuerzas federales intervinientes, al que se subordinarán los elementos de los restantes cuerpos policiales y fuerzas de seguridad nacionales y provinciales participantes en la operación.

4. Gendarmería Nacional Argentina. Fuerza de Seguridad de naturaleza militar con características de fuerza intermedia

4.1. Objetivos perseguidos con la creación de Gendarmería Nacional Argentina

Si bien Gendarmería Nacional Argentina (GNA) fue creada el 28 de julio de 1938, como cuerpo especialmente dedicado a la seguridad fronteriza, sus antecedentes se remontan al Virreinato del Río de la Plata a partir del momento en que se presentaron una variada gama de proyectos que impulsaban la creación de una fuerza de naturaleza militar capaz de intervenir tanto en cuestiones de índole militar y de defensa como en el ámbito policiaco de la seguridad.

Estos proyectos llegaron a su aprobación definitiva durante la presidencia del Dr. Roberto M. Ortiz cuando se aprueba, en cuatro sesiones que van del 14 al 28 de julio de 1938, la ley 12.367, de creación de Gendarmería Nacional.

En su génesis, Gendarmería Nacional fue concebida como “una fuerza de policía militarizada federal, sin que esto importara considerarla parte integrante del Ejército de la Nación, del cual era independiente, salvo en los casos expresamente determinados por la ley” (Art. 1). Con esto podemos apreciar cómo se consideraba relevante la conformación de una estructura de corte militar, basada en las consideraciones efectuadas a lo largo de

los años previos, respecto del grado de complejidad de las operaciones destinadas a la nueva fuerza, llamada a intervenir en situaciones donde las policías no podían operar eficazmente con su personal y medios propios por ser sobrepasadas en sus capacidades, y con una mayor exigencia a la que serían sometidos sus integrantes por deber trasladarse a los rincones más inhóspitos del territorio nacional y permanecer operando por largos periodos de tiempo con la escasez de medios y recursos que caracterizarían desde entonces a la institución y que conllevarían a la exigencia de una disciplina militar como elemento de vital importancia para la gobernación de las nuevas tropas de Gendarmería.

Esta característica fundacional de la fuerza sigue siendo, hoy en día, la nota que la distingue del resto de las fuerzas policiales federales, encontrándose en un todo vigente cada una de las particularidades con las cuales fuera concebida, situación que puede verificarse en las muchas intervenciones a las que está llamada la fuerza, en las distintas provincias que por una u otra razón son desbordadas en algún momento y por alguna razón particular en materia de seguridad.

Respecto de las misiones encomendadas a Gendarmería en su ley de creación 12.367 (artículo 2), se estableció que Gendarmería debería: a) Velar por el mantenimiento del orden y la seguridad pública y b) Asegurar el cumplimiento de las leyes de la Nación y demás disposiciones legales. Misiones que serían desempeñadas en principio, según el Art. 3, en todos los lugares sujetos a la jurisdicción federal con excepción de los sometidos a la jurisdicción militar. Y en cualquier parte de la Nación, siempre que fueran requeridos para auxiliar a las autoridades federales en ejercicio de sus funciones. Estas misiones, que tenían un alto grado de generalidad, luego fueron modificadas y especificadas años más tarde en la ley 19.349 orgánica de Gendarmería Nacional.

Por tratarse de una fuerza pensada no solo desde la función policial de mantenimiento o restablecimiento del orden, sino desde la óptica de la seguridad de frontera, la nueva fuerza poseía una doble dependencia, del Ministerio de Interior (Art. 4) y del Ministerio de Guerra (Art. 5). Con esto podemos observar claramente como ya se consideraba, entonces, lo ventajoso de contar con una herramienta bivalente, no solo en los hechos, sino también al ser específicamente prevista esta dualidad en su ley de

creación. Esto permitió al gobierno responder a situaciones de diferente magnitud y entidad, empleando una organización específicamente concebida para afrontar situaciones que, sin pertenecer a la órbita militar, superaran de manera tal a las fuerzas policiales que estas se vieran completamente imposibilitadas de enfrentarlas, sin tener que echar mano de los elementos del instrumento militar que provocarían consecuencias negativas como las ya conocidas, en las intervenciones producidas hasta el año 1938, por elementos del Ejército y la Marina, en conflictos sociales. Para esto Gendarmería fue desplegada a lo largo de la extensa frontera cordillerana y de los territorios nacionales, como así también equipada logísticamente para contar con casi idénticas capacidades de movilización y reacción que la infantería del Ejército de entonces.

Esta concepción de lo que años más tarde se consideraría una fuerza intermedia se plasma en los artículos 6, 7, 8 y 9, en los cuales se prevén cuestiones tales como el pasaje de fracciones o unidades completas a la órbita del Ejército y la conformación de sus reservas, la sujeción del personal de Gendarmería a la justicia militar, la doble jurisdicción, militar y civil, según corresponda respecto de delitos cometidos contra el personal de Gendarmería por particulares y la instrucción, inspección y mantenimiento del armamento de dotación de la fuerza.

4.2. Gendarmería Nacional Argentina en su conformación actual

Hasta la fecha, GNA ha experimentado, desde el momento de su creación a través de la ley 12.367, una significativa cantidad de modificaciones en cuanto a estructura, componentes, despliegue, definiciones legales, dependencias, plan de carrera, equipamiento, eje educacional, etc. Estas modificaciones se produjeron tras los primeros años de existencia institucional en los cuales la fuerza probó su valía como medio estatal para lidiar con amenazas no militares a la seguridad, con lo que se consolidó la idea de que era mucho más conveniente el potenciamiento de la joven institución en materia policial, que la asignación de operaciones no militares al Ejército como venía ocurriendo desde principios del siglo XX.

Esta postura fue reflejada por el Teniente General (R) Benjamín Rattenbach en su libro *Sociología Militar*, publicado en 1959, al decir "... Muchos son los argumentos que

hay en pro y en contra *[refiriéndose a Gendarmería y Prefectura]*, pero como toda creación de doble carácter, siempre hay ventajas y desventajas en uno u otro sentido, de modo que para decidir al respecto hay que preguntar por encima de todo, ¿Qué conviene? La solución sin duda ha de variar de un país a otro; pero entre nosotros conviene desarrollar esas fuerzas más en el orden policial que el militar porque es preferible ampliar las condiciones de protección y orden de las fronteras para el desarrollo del país en tiempo de paz y no aumentar con ellas las reservas de infantería para tiempo de guerra...”, demostrando claramente la visión estratégica con la cual analizaba la cuestión.

Actualmente la institución se encuentra enmarcada dentro de su Ley Orgánica 19.349 y su respectiva reglamentación, que regula la organización, misión, funciones, jurisdicción y competencias, el régimen legal de su personal, etc.

Estas modificaciones a las que se hace referencia y que desarrollaré seguidamente de ninguna manera han significado un cambio en la esencia de la fuerza, respecto de los objetivos y ejes que marcaron su creación, sino, por el contrario, han significado su afianzamiento y consolidación como la opción estatal natural para responder a diferentes amenazas no militares, cuando las fuerzas policiales son superadas e incluso ante amenazas a la defensa nacional cuando las fuerzas militares no constituyen una opción de respuesta, requiriendo de elementos que coadyuven a una mejor gradación del conflicto o la amenaza, como por ejemplo el conflicto de la Laguna del Desierto en 1963.

Entre las transformaciones o evoluciones que experimentó esta institución en sus 78 años de vida, la primera que debemos analizar es la referida a su definición legal, por ser justamente la precisión que concentra la esencia de la organización.

La definición inicial de la Fuerza (ley 12.367, Art. 1) fue actualizada, en la ley 19.349, en la cual se establece que “Gendarmería Nacional es una fuerza de seguridad militarizada, dependiente del Comando en Jefe del Ejército, estructurada para cumplir las misiones que precisa esta ley, en la Zona de Seguridad de Fronteras y demás lugares que se determinen al efecto”.

Sobre la base de esta identificación legal se llega a la actual conceptualización doctrinaria de Gendarmería Nacional Argentina, que se encuentra contenida en el Reglamento RCG 02-04 “Bases para la Conducción de las Operaciones en Gendarmería Nacional”, en cuyo punto 1 se la define como una Fuerza de Seguridad de naturaleza militar, con características de fuerza intermedia que cumple misiones y funciones en el marco de la Seguridad Interior, la Defensa Nacional y apoyo a la política exterior de la Nación. Definición actualizada al año 2000, que se encuentra vigente en el Ministerio de Seguridad de la Nación y con la cual define a la fuerza.

Al hablar de Gendarmería Nacional Argentina (GNA) como una fuerza de seguridad de naturaleza militar, en términos legales, debemos entender que esta definición la diferencia y separa de sus pares policiales por establecer para sus hombres la jurisdicción militar tanto penal como disciplinaria y administrativa. Debo en este punto hacer la salvedad de que, si bien ya no existe el código penal militar, existen aún delitos previstos en el código penal argentino que son típicamente militares, es decir, delitos que solo los hombres y mujeres con estado militar pueden cometer.

Su calidad de fuerza intermedia también es un rasgo característico de esta fuerza única en el país en ser concebida como una organización de naturaleza militar cuyos integrantes tienen estado militar (sujeción al régimen disciplinario de las FFAA, instrucción, doctrina y equipamiento militar), y cumplen funciones de carácter policial, condición que le otorga la capacidad para intervenir tanto en el ámbito de la Seguridad Interior, previsto legalmente en la ley de Seguridad Interior, como en el ámbito de la Defensa Nacional, previsto en la ley de Defensa. Prefectura Naval Argentina, si bien es definida como fuerza de seguridad en su ley orgánica, no posee estado militar, sino, por el contrario, estado policial.

Como puede comenzar a avizorarse de la definición institucional, GNA no solo no se ha apartado de los objetivos iniciales de su creación, sino que ha visto incrementadas sus capacidades al consolidarse como una organización capaz de ser empleada para responder de manera flexible y mesurada a amenazas, crisis y contingencias de variada naturaleza y magnitud, ya que las operaciones que habitualmente desarrolla la Fuerza en

el marco de la Seguridad Interior se manifiestan esencialmente diferentes, respecto de las que desarrollan las Fuerzas Armadas, en cuanto a su finalidad y objeto. Las FFAA tienen a su cargo el empleo de la violencia en su máxima expresión ante una agresión de un enemigo externo determinado; en tanto la GNA debe aplicar la mínima expresión de violencia legítima posible, en cada intervención, propendiendo a proteger la integridad física incluso de los agresores. Esta especial conformación para cumplir tareas no solamente policiales, sino también militares, representa la arista sobresaliente que la distingue de las demás instituciones armadas y policiales del Estado, ya que le proporciona un instrumento con aptitud y flexibilidad para actuar en la franja intermedia entre el nivel primario de mantenimiento del orden público (propio de las fuerzas policiales) y los conflictos bélicos (propio de las FFAA).

Respecto de su despliegue, la institución tampoco ha sufrido desvíos de su objetivo inicial, sino todo lo contrario, ha multiplicado su distribución original basada en el artículo 5 de su ley orgánica ya que Gendarmería Nacional Argentina, hoy, se encuentra desplegada en la totalidad del territorio argentino, con la única excepción de la provincia de San Luis (decisión política de la Gobernación de dicha provincia), por lo cual cubre una superficie continental de 2.791.810 km, una frontera terrestre de 9.376 km lineales y responsabilidad en 22.443 km de autopistas y corredores viales. Despliegue que puede apreciarse en los anexos y sus correspondientes apéndices, donde a los efectos ilustrativos se detalla para una mejor interpretación de la distribución territorial de Gendarmería el agrupamiento de algunas de sus múltiples Unidades dedicadas a la lucha contra el narcotráfico (controles de rutas fijos dedicados a la conjuración de toda clase de delitos y contravenciones, controles viales, en aplicación de la ley 24.449, y Unidades convencionales provistas con binomios “Cinotécnicos”, canes detectores de estupefacientes), aunque faltan muchas otras Unidades especializadas en otras materias, que no son volcadas por entender que, con estas, está logrado el objetivo de demostrar que el despliegue territorial de Gendarmería Nacional es adecuado y suficiente para cubrir la vastedad del territorio nacional en materia de lucha contra el narcotráfico y las “nuevas amenazas” en su conjunto, con lo cual queda salvada la excusa esgrimida por los impulsores de la intervención militar, que propone que las fuerzas de seguridad y policiales no poseen el despliegue territorial suficiente para encarar esta lucha.

Con estas apreciaciones podemos ver cómo la fuerza, desde su nacimiento, llevó adelante un plan de ocupación de todo el sector fronterizo terrestre y fluvial (con las excepciones del Art. 9, ley 18.711), al cual se anexaron nuevos sectores o áreas del territorio nacional que, aun sin formar parte de la Zona de Frontera, poseen objetivos que resultan de vital interés para la seguridad del Estado (Art. 5, Incs. b, c y d), como ser puentes: Rosario-Victoria y Zárate Brazo Largo; centrales atómicas: Atucha, Ezeiza, Embalse, Arroyito, etc., túneles subfluviales: Paraná-Santa Fe, o bien por requerirse la presencia de Unidades para contribuir a la seguridad ciudadana: el operativo Cinturón Sur, Vigía, Cono, en CABA y provincia de Buenos Aires; operativo Lanza en el norte argentino, refuerzo de la policía en la provincia de Santa Fe, etc.

Lo mismo ocurre con lo referente a la misión y funciones de la fuerza que se encuentran prescriptas en los artículos 2 y 3 de la ley 19.349 y que se transcriben por considerarse fundamentales para verificar uno de los objetivos particulares del trabajo como es establecer si GNA en la actualidad cumple con los requisitos necesarios para afrontar la misión del combate a las “nuevas amenazas” como se pretende desde distintos ámbitos políticos, militares y sociales que podrían realizar los elementos de las FFAA.

“ARTÍCULO 2.- Es misión de Gendarmería Nacional satisfacer las necesidades inherentes al servicio de policía que le compete al Comando en Jefe del Ejército, en la Zona de Seguridad de Fronteras y demás lugares que se determinen al efecto, en materia de: a) Policía de Seguridad y Judicial en el fuero federal. b) Prevención y represión de las infracciones que le determinen leyes y decretos especiales. c) Policía de Seguridad en la vigilancia de fronteras, protección de objetivos y otras actividades afines con sus capacidades, de acuerdo con las disposiciones que establezca el Comando en Jefe del Ejército.

ARTÍCULO 3.- (correspondiente al CAPÍTULO III - FUNCIONES) se establece
Dentro de su jurisdicción, Gendarmería Nacional cumple las siguientes funciones:

- a) Policía de seguridad y judicial en el fuero federal.
- b) Policía auxiliar aduanera, de migraciones y sanitaria, donde haya autoridad establecida por las respectivas administraciones y dentro de las horas habilitadas por ellas.

c) Policía de prevención y represión del contrabando, migraciones clandestinas e infracciones sanitarias en los lugares no comprendidos en el inciso anterior, como así también en éstos, fuera del horario habilitado por las respectivas administraciones.

d) Ejercer por delegación, mediante acuerdo, funciones inherentes a los organismos aduaneros, de migración y sanitarios en los lugares que en cada caso se establezca.

e) Policía de prevención y represión de infracciones que le determinen leyes y decretos especiales.

f) Policía en materia forestal de conformidad con lo que determinen leyes, reglamentaciones y convenios pertinentes.

g) Policía de prevención y de represión de infracciones a normas especiales que determine el Comando Militar establecido, cuando se la afecte a la vigilancia de fronteras, protección de objetivos y otras actividades afines con sus capacidades.

h) Policía de seguridad de la navegación en los lagos, ríos y demás cursos de agua, cuando dicha función sea delegada por el Comando en Jefe de la Armada al Comandante en Jefe del Ejército. El ejercicio de esa delegación no incluirá lo relativo a habilitación de personal y material.

i) Intervenir para reprimir la alteración del orden público, o cuando éste se vea subvertido, o cuya magnitud sobrepase las posibilidades de control de las fuerzas policiales, o cuando adquiera las características de guerrilla, en cualesquiera de sus formas. Esta función será ejercida por disposición del Poder Ejecutivo Nacional.

j) Toda otra función que se le asigne conforme a su misión y capacidades”.

Creo que hasta aquí he podido demostrar cómo desde fines de la década del 30 el país cuenta con un tipo de fuerza de seguridad que reúne en una proporción equilibrada las características y capacidades en materia logística y operacional del Ejército, del cual carecen las FFPP, y la formación y doctrina en el uso racional de la fuerza en materia de seguridad ajustada a derecho de las policías, de la cual por su formación específica adolecen las FFAA. Por ello está expresamente habilitada por el plexo normativo nacional para desempeñarse tanto en la esfera de la Defensa Nacional(ley 23.554), como en la esfera de la Seguridad Interior (ley 24.059), situación esta última que se encuentra expresamente vedada a las fuerzas armadas, tanto por la ley de Seguridad Interior, como por la de Defensa Nacional. En consecuencia Argentina

es uno de los pocos países en el mundo en contar con un elemento que, como veremos, ha sido valorado por su eficacia por otras naciones que, tras haber aplicado recetas que prescribían el uso de las FFAA, hoy se vuelcan a la opción de la creación de FFSS del tipo de Gendarmería como veremos posteriormente en el caso mexicano, entre otros.

4.3. Actividad desarrollada por Gendarmería Nacional en la actualidad en materia de lucha contra el narcotráfico

Hasta aquí he presentado un análisis de los fenómenos conocidos como “nuevas amenazas”, con el debate sobre la forma que el combate a estas debería asumir, sea la militarización del problema o el afianzamiento del sistema de seguridad interior a través de sus FFPP y SS. He realizado un estudio sobre las disposiciones contenidas en la ley de Seguridad Interior 24.059 y la ley de Defensa Nacional 23.554, respecto de las capacidades, misiones y restricciones de los cuerpos componentes de ambos sistemas, para continuar con un desarrollo sobre los objetivos que se pretendieron lograr con la creación de una institución de naturaleza militar para integrar el sistema de Seguridad Interior, como la Gendarmería Nacional y su empleo en la actualidad.

Desde su creación, GNA ha cumplido y cumple con las distintas funciones y misiones que le fueron asignadas tanto en su ley de creación 12.367, como en su ley orgánica 19.349, ocupando la Zona de Frontera (ZF) y todos aquellos Objetivos Estratégicos (OOEE), cuya custodia le fue encomendada. Pero este no es el objeto del análisis de este trabajo, sino la capacidad natural de GNA para afrontar aquellas situaciones que se derivan de las graves situaciones de seguridad que pudieran exceder las capacidades de las FFPP provinciales y nacionales, como por ejemplo asistencia y protección civil ante hechos naturales y andrógenos, las graves alteraciones al orden público, el refuerzo o relevo de FFPP locales, sea por ausencia de estas, sea por conflictos policiales, sea por aparición y afianzamiento de fenómenos criminales complejos como el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de personas, etc., sin recurrir como antaño al empleo del Ejército o de cualquiera de las demás FFAA. Sin embargo, en los últimos años y principalmente en los periodos electorales, tomaron auge importantes debates políticos y sociales, que contemplan el involucramiento directo de las FFAA en la lucha contra las “nuevas amenazas” y puntualmente contra el tráfico de estupefacientes,

esgrimiendo que esta actividad criminal posee un altísimo potencial lesivo para la sociedad, la capacidad de corromper las instituciones policiales y judiciales y que hace de la violencia superlativa su modo de acción más utilizado, como justificativos para ir en contra de lo establecido en las leyes de Seguridad Interior y Defensa Nacional. Al punto tal se ha avanzado en este debate que en enero de 2015 se firmó un decreto en el cual, tras declarar el estado de emergencia en materia de seguridad pública, se aprobaron las Reglas de Protección Aeroespacial que habilitan a componentes de la FAA al derribo de aeronaves que fueran declaradas vectores hostiles tras la prosecución de un protocolo específico, que no es objeto de este trabajo analizar.

Esta lucha, que muchos presentan como destinada al fracaso a menos que se involucre al mayor exponente de la violencia legítima de un Estado, las FFAA, es llevada a cabo cotidianamente por todas las fuerzas federales del Sistema de Seguridad Interior argentino en conjunto con las FFPP provinciales cuyos gobiernos han suscripto los convenios de desfederalización de los casos de menudeo y tenencia para el consumo, cabiéndole a GNA una gran participación fundamentalmente en lo que respecta a la *investigación de grandes organizaciones dedicadas al contrabando de importación y exportación, al transporte, la distribución y la venta de sustancias psicoactivas*. Esta participación activa y efectiva, basada justamente en las capacidades que le proporcionan su especial naturaleza mixta, que combina capacidades de movilidad, despliegue, armamento, doctrina y disciplina militar, con otras cualidades propias de las fuerzas policiales, como las capacidades investigativas, de análisis y de intervención policial sujetas a los códigos de forma del derecho penal, respeto por los derechos humanos, etc., se evidencia en las estadísticas publicadas por el Ministerio de Seguridad de la Nación para los años 2014 y 2015 en las cuales se detallan las cantidades de estupefacientes secuestradas de manera discriminada por cada fuerza de seguridad y policial federal del Sistema. A continuación se reproducen como una representación, meramente ilustrativa, respecto del grado de participación que le cabe a la institución en la lucha cotidiana que las Fuerzas Federales realizan contra el narcotráfico en nuestro país con relativo éxito.

Secuestro de Estupefacientes Discriminados por Fuerza Año 2014

	MARIHUANA	PLANTAS DE CANNABIS	SEMILLAS DE CANNABIS	PASTA BASE COCAINA	ÉXTASIS	ANFETAMINAS	META ANFETAMINAS
PFA	7.159,032 kg	3.305 Unidades	2.282 unidades	844,111 kg	23.076 Unidades	0 Unidades	0 Unidades
GNA	65.876,379 kg	261 Unidades	10.210 unidades	6.500,352 kg	190 Unidades	0 Unidades	0 Unidades
PNA	38.519,775 kg	144 Unidades	156 unidades	75,392 kg	2.840 Unidades	0 Unidades	0 Unidades
PSA	33,71 kg	30 Unidades	119 unidades	557,941 kg	5 Unidades	5.052 Unidades	6065 Unidades
TOTAL	111.588,899 kg	3.740,000 Unidades	12.767.000 Unidades	7.977.796 kg	26.111 unidades	5.052 Unidades	6065 Unidades
Partic. Rel. GNA	59,04%	7%	80%	81,4%	0.73%	0%	0%

Fuente: Ministerio de Seguridad de la Nación, Subsecretaría de Lucha contra el Narcotráfico

Secuestro de Estupefacientes Discriminados por Fuerza Año 2015

	MARIHUANA	PLANTAS DE CANNABIS	SEMILLAS DE CANNABIS	PASTA BASE COCAINA	ÉXTASIS	ANFETAMINAS	META ANFETAMINAS
PFA	19.473.571 kg	605 unidades	1.410 unidades	395,538 kg	16.682 unidades	4 Unidades	0 Unidades
GNA	88.616,975 kg	3.218 unidades	8.944 unidades	2.763,000 kg	3.046 unidades	900 Unidades	0 Unidades

PNA	38.087,541 kg	438 unidades	8 unidades	131,177 kg	0 Unidades	0 Unidades	0 Unidades
PSA	72,55 kg	3 Unidades	14.777 unidades	1.010,58 kg	35 unidades	330 Unidades	6 Unidades
TOTAL	146.250,637 kg	4.264 unidades	25.139 unidades	4.300,300 kg	19.763 unidades	1.234 Unidades	6 Unidades
Part. Rel GNA	60,6%	75,5%	35%	62,6%	15,4%	72,9%	0%

Fuente: Ministerio de Seguridad de la Nación, Subsecretaría de Lucha contra el Narcotráfico

Gráfico de Participación Relativa de GNA en el secuestro de marihuana procesada por parte de las FFPP y SS Federales durante el año 2015

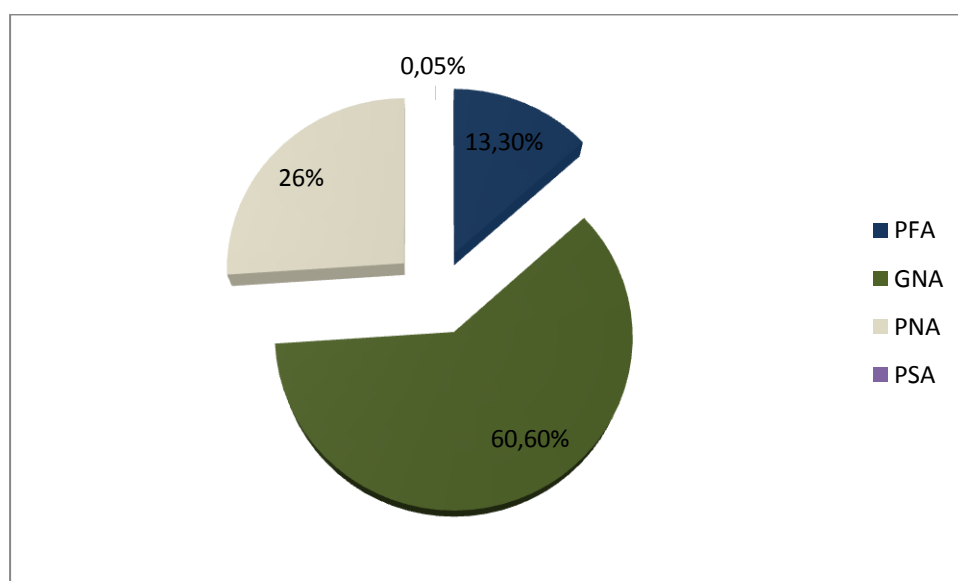


Gráfico de Participación Relativa de GNA en el secuestro de plantas de marihuana cultivadas por parte de las FFPP y SS Federales durante el año 2015

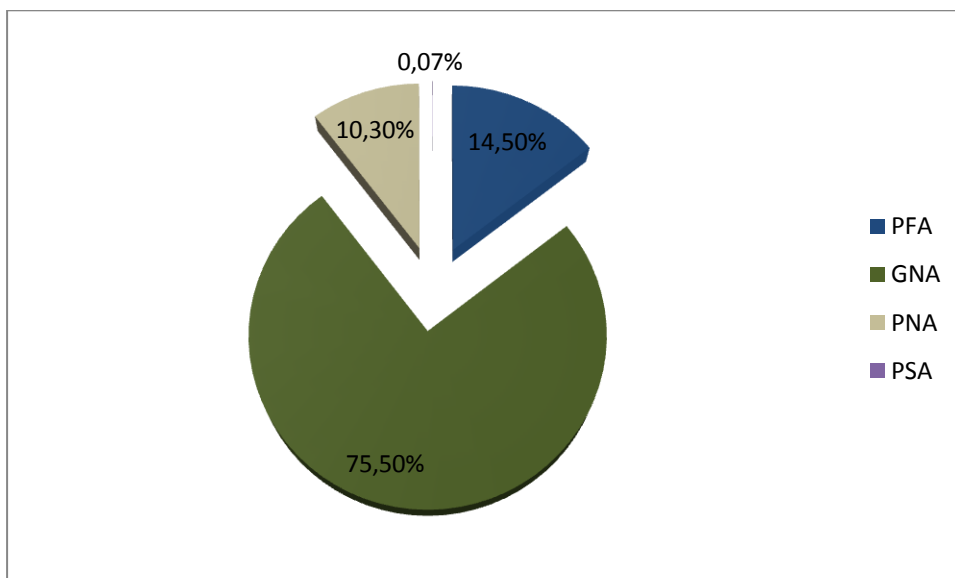


Gráfico de Participación Relativa de GNA en el secuestro de semillas de marihuana por parte de las FFPP y SS Federales durante el año 2015

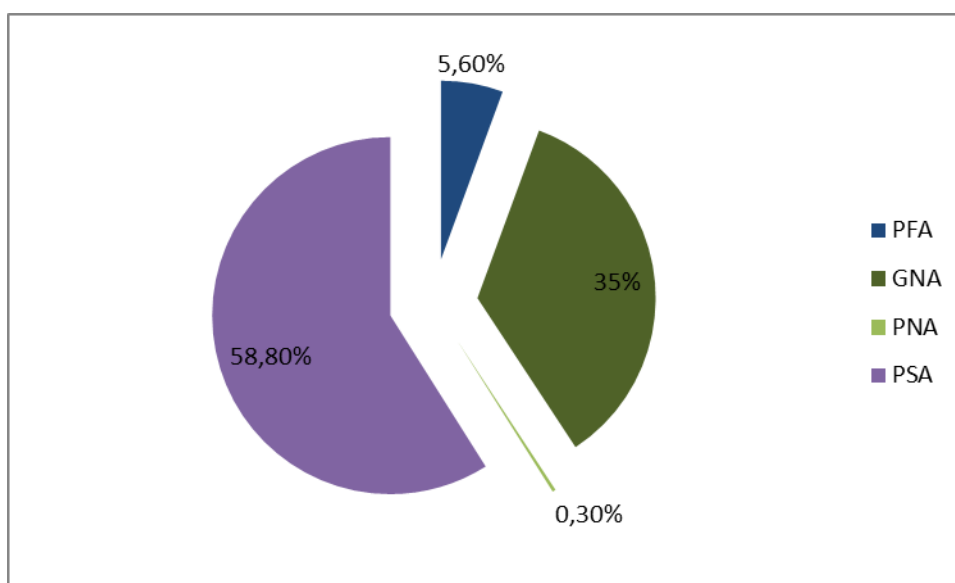


Gráfico de Participación Relativa de GNA en el secuestro de pasta base de cocaína por parte de las FFPP y SS Federales durante el año 2015

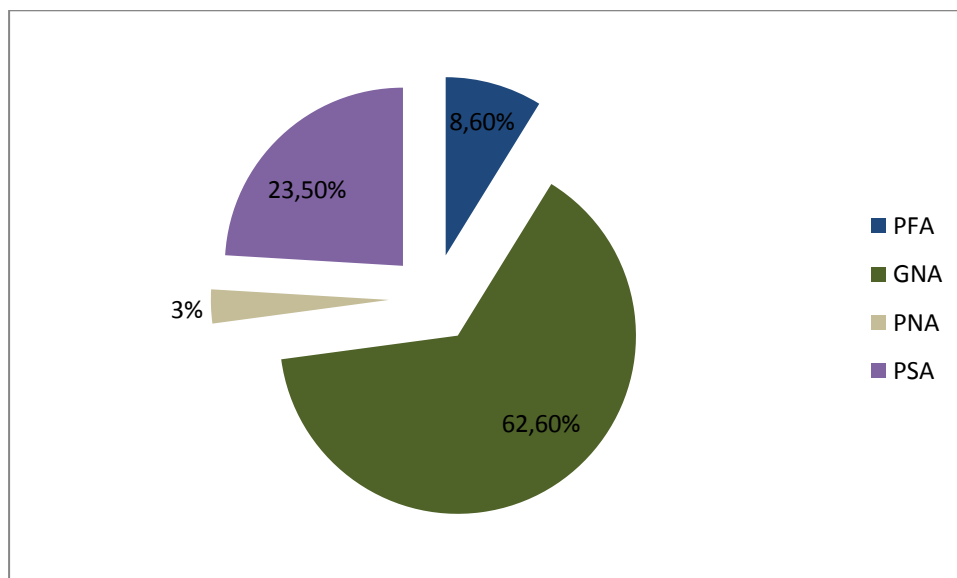
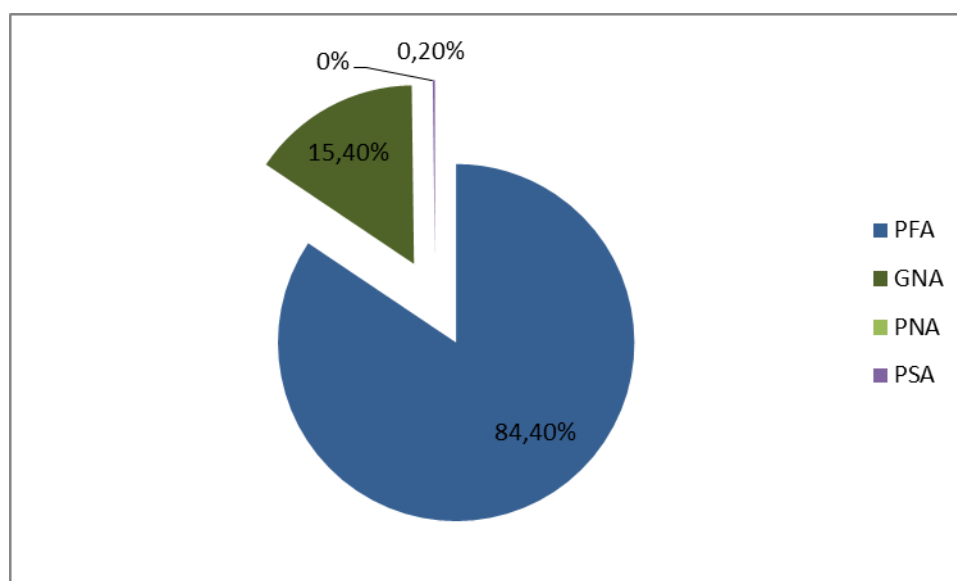
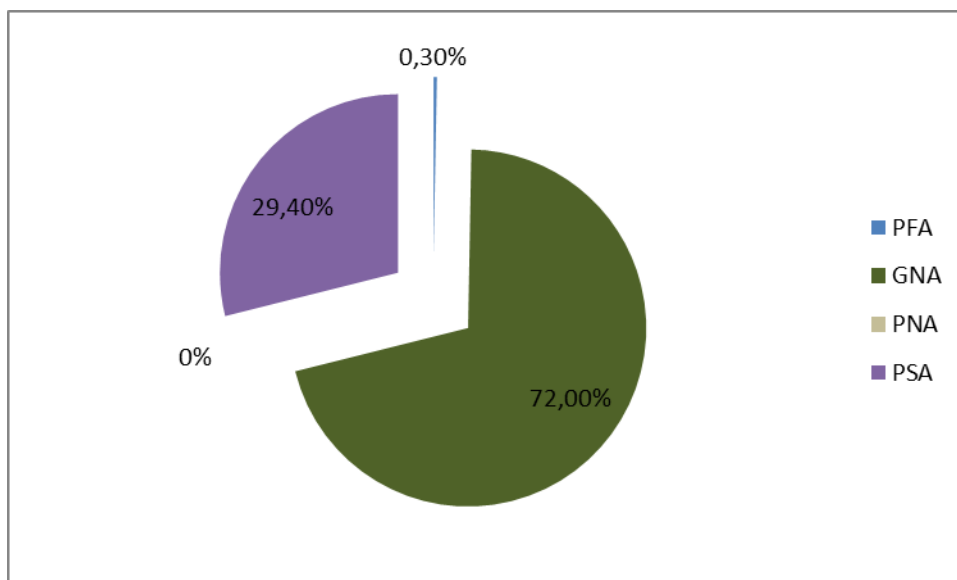


Gráfico de Participación Relativa de GNA en el secuestro de pastillas de éxtasis por parte de las FFPP y SS Federales durante el año 2015



Participación Relativa de GNA en el secuestro de anfetaminas y metanfetaminas por parte de las FFPP y SS Federales durante el año 2015



Estos datos, que no corresponde que sean leídos como indicadores de mayor o menor eficacia entre las distintas fuerzas ni pretenden dar un carácter cualitativo al presente trabajo, permiten observar el grado de importancia que la participación de GNA representa para los valores absolutos de secuestros de estupefacientes realizados por fuerzas federales en nuestro país. En consecuencia las mayores cantidades secuestradas por GNA no deben ser atribuidas ni remotamente a una supuesta superioridad de GNA sobre el resto de las fuerzas federales, sino a la lógica de empleo específico que de las FFPP y SS realiza el Estado conforme a sus respectivas capacidades y despliegue. Es decir, PSA en los aeropuertos de todo el país, PNA en la zona de actividad económica exclusiva marítima, la frontera fluvial y los ríos navegables, PFA en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires principalmente y otras ciudades importantes del país con sus investigaciones y actividades de prevención y conjuración de delitos, y GNA a lo largo de las fronteras terrestres y fluviales, corredores viales nacionales y 23 de los 24 Estados provinciales incluida CABA, con sus actividades investigativas, de prevención y conjuración de delitos federales, sin perjuicio del resto de misiones y funciones que cada una de estas instituciones realiza paralelamente en auxilio de la justicia federal y ordinaria como de los demás entes estatales.

Este despliegue, el más vasto de todas las fuerzas policiales y militares del país, es el que junto con las particularidades de su naturaleza dual le permiten cubrir las zonas fronterizas por las cuales se ingresa y/o extrae, de diversas maneras, la droga al país, como las distintas vías de comunicación utilizadas para el transporte terrestre de los estupefacientes y precursores esenciales a las grandes urbes a las que son destinados para comercialización, o bien donde son fabricadas las drogas de diseño.

Esta misión que la fuerza cumple naturalmente por desprenderse de su misma naturaleza, según lo previsto en las funciones asignadas en el artículo 3 de la ley 19.349, se ve complementada de manera simultánea por un cúmulo de muchas otras operaciones que son diseñadas por las autoridades políticas para hacer frente a situaciones de crisis en seguridad específicas que perfectamente pueden ser encuadradas dentro de las “nuevas amenazas” y que por diferentes razones no pueden ser enfrentadas por las demás fuerzas policiales por sí solas. Entre estas operaciones las más notorias son los siguientes operativos:

“Cono”: denominación interna dada al operativo ordenado por el Poder Ejecutivo en julio de 2003, a solicitud del Gobierno de la provincia de Buenos Aires para frenar la fuerte ola delictiva que atravesaba la provincia asociada al robo de automotores seguido de muerte y que, a criterio de las autoridades provinciales, superaba sus capacidades en materia de seguridad. El operativo consistía en reforzar las actuaciones de la PFA y PNA de la policía bonaerense. Esta operación, que marcó el ingreso masivo de gendarmes en la provincia de Bs. As., debería haber durado 180 días, sin embargo, tuvo una duración de dos años, en los cuales se afectó personal de todo el despliegue institucional.

“Escudo Norte/Fronteras”: fue ordenado por decreto 1091/11 del 20/7/2011, B.O. 21/7/2011, y prorrogado mediante el decreto 2574/14 hasta el 31 de diciembre de 2015, con **apoyo** de personal técnico y sistemas de radares de superficie del Ejército, y aéreos de la Fuerza Aérea, que pertenecen al Operativo “Fortín II”, desplegados al efecto de brindar información sobre las detecciones aéreas y terrestres al Operativo “Escudo Norte”. Este operativo es desarrollado en forma íntegra por las Fuerzas de Seguridad con la finalidad de “... 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 la puesta a disposición de las autoridades judiciales de los incursores ilegales” (Dec. 1091/2011). Además de haber adquirido carácter permanente tras la declaración del estado de emergencia en materia de seguridad, por medio del decreto 152/2016, este operativo se lleva a cabo con personal destinado en distintas unidades del despliegue institucional que es enviado de manera temporal hacia el Área de Operaciones (AO), donde cumple las funciones bajo comando de las unidades locales de las respectivas fuerzas.

Operativo “VIGÍA”: se implementó como una Operación de Control Intensivo de área de operaciones para detectar y neutralizar las actividades de las organizaciones del tráfico ilícito de drogas, mediante Resolución N° 1285 del Ministerio de Seguridad, del 29 de diciembre del 2011, en reemplazo del Plan “Lanza”, y abarcó control de personas, cargas y encomiendas en el transporte público de pasajeros de larga distancia, comprendiendo tres ejes: Noroeste Argentino (NOA), Terminal de Ómnibus “RETIRO” y Parador RUTA 197 y Colectora de Panamericana.

Operativo “Saturación”: desarrollado en la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe, se inició con 600 efectivos desplegados para el patrullaje de la ciudad santafesina, como medida para reforzar a la policía local en el combate de la violencia relacionada con el narcomenudeo y las guerras entre organizaciones criminales. También colateralmente para coadyuvar a la conjuración de delitos comunes en flagrancia, que en la actualidad se llevó a 3.000 efectivos, tras el agravamiento de la situación de seguridad.

“Unidades de Prevención Barrial”: activadas en el año 2012 y destinadas a los asentamientos urbanos más complejos de la ciudad de Buenos Aires como las Villas 1, 11 y 14, Zabaleta, entre otros, en los cuales, a diferencia de las actividades desarrolladas en los demás operativos que importan el empleo de equipamientos y técnicas en muchos casos de corte militar (Op. “Fronteras”), para el patrullaje de zonas de monte y serranías, o bien técnicas policiales de intervención del tipo de las ejecutadas por los grupos de operaciones policiales especiales (Op. “Saturación”), en este operativo la misión asignada a la fuerza fue la de “... establecer condiciones necesarias de seguridad ciudadana mediante la resolución directa de problemas de convivencia social, la protección de víctimas, la prevención y conjuración de delitos. Con el objeto de asegurar la convivencia,

legalidad y solidaridad ciudadana. Estas unidades se caracterizarán por sostener una presencia policial firme y confiable, que garantice la libre circulación de personas en el espacio público a los efectos de posibilitar el ejercicio de derechos y libertades de todos los habitantes, valiéndose de la gestión interdisciplinaria del conocimiento para diseñar e implementar estrategias innovadoras de prevención y conjuración del delito y la violencia en los barrios [...], los principios que guiarán el accionar del Cuerpo de Prevención Barrial son: la interacción con la comunidad; respuesta eficiente y responsable de las demandas sociales de seguridad ciudadana; actuación como policía de prevención y conjuración de delitos comunes, violencia de género, trata de personas, abuso infantil y narcotráfico; promoción de espacios de participación comunitaria” (Ministerio de Seguridad, 2016). Para esto la fuerza se vale de personal, principalmente femenino, que sea capaz de actuar en la contención de las víctimas de delitos de violencia de género y violencia intrafamiliar, muy naturalizada en este tipo de asentamientos, en provecho de las condiciones propias del género que facilitan la proximidad y el sentimiento de empatía entre el público y la institución, convirtiéndose esta en una herramienta fundamental de la fuerza para el cumplimiento de una misión muy distinta de las que, a la fecha, su personal se encontraba destinado a realizar, pero que ha causado la ponderación de autoridades políticas que han valorado la capacidad de adaptación institucional a ámbitos de empleo muy diversos.

Vuelve a apreciarse, en este breve recuento, cómo esta dualidad de formación y conformación, militares formados para la función policial, permite al personal adaptarse de manera rápida y eficiente a diferentes ámbitos de acción sin mayores esfuerzos en materia de formación, reequipamiento, adaptaciones doctrinarias, etc.

Estas operaciones especiales no hacen más que evidenciar las capacidades de este tipo de fuerzas intermedias, tengan el nombre propia que tengan (Gendarmerías, Carabineros, Guardias Nacionales, Policías Militares, Armadas, etc.), para afrontar situaciones que se encuentran en un rango superior al de las exigencias comunes de la seguridad pública, pero que de ninguna manera justifican la intromisión de las FFAA en la cuestión policial.

5. Las experiencias colombiana y mexicana en el involucramiento de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico

En este apartado, realizaré un análisis acerca de las experiencias de los dos países que más han sufrido las consecuencias de la violencia ligada al narcotráfico, al punto tal de haber optado por la incorporación plena de sus Fuerzas Armadas (por no contar con fuerzas de naturaleza intermedia) al combate de la criminalidad organizada ligada a esta rama delictiva. Fenómeno que, sin duda, junto con el terrorismo y el tráfico de armas, es uno de los más identificados con las denominadas “nuevas amenazas” y uno de los principales motivos de la aparición de corrientes políticas, sociales y militares, entre otras, que impulsan la militarización de la respuesta a un fenómeno que, si se analiza despojado de motivaciones tendenciosas y con una visión objetiva, se presenta rápida e inequívocamente como un flagelo propio y exclusivo del ámbito de la Seguridad Interior y no de la Defensa Nacional.

En Sudamérica, sin duda alguna, al momento de realizar análisis sobre los posibles resultados y consecuencias del empleo de las FFAA para el combate de las llamadas “nuevas amenazas”, Colombia constituye un objeto de estudio insustituible, como así también lo es en los últimos años la República de México, ya que ambos países han sufrido las consecuencias más violentas de este fenómeno encarnadas por el narcotráfico y, en el caso colombiano, también en su momento por la acción de la guerrilla, aunque afortunadamente hoy se ha llegado a un acuerdo de paz con estos grupos guerrilleros.

5.1. Colombia y el “Plan Colombia”

El caso colombiano es un caso paradigmático, por lo que aun siendo este país un Estado unitario y por ende un sistema político muy distinto del nuestro, que es federal, lo que haría prácticamente incomparables las realidades en cuanto al proceso de creación y ejecución de las políticas públicas de seguridad, sigue siendo un laboratorio muy rico que provee de resultados, efectos y consecuencias para su análisis respecto del empleo sistemático de las FFAA en cuestiones de seguridad interior.

Colombia padece la condena de su geografía, ya que por su ubicación presenta las mejores condiciones meteorológicas para el cultivo de especies vegetales de las cuales se derivan sustancias psicoactivas, como lo son el arbusto *Erythroxylum coca*, con el cual se producen cocaína y otros derivados, el arbusto de *Cannabis sativa* (marihuana) y la amapola de la especie *Papaver somniferum*, de la cual surge el opio. A ello debe sumarse su excelente ubicación geoestratégica respecto de las vías de acceso a los Estados Unidos de Norteamérica, mayor mercado de consumo de estupefacientes del mundo. Y como si ello fuera poco, ha padecido años de violencia política y luchas intestinas encarnadas por distintos movimientos guerrilleros y paramilitares como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las famosas Autodefensas Unidas de Colombia, que nacieron como cuerpos paramilitares privados para proteger a los grandes hacendados y luego derivaron en bandas ligadas al narcotráfico y al propio Estado, que generaron una espiral de violencia y una profesionalización del crimen organizado y que culminó hacia fines de los 80 y principios de los 90, por superar las capacidades policiales, judiciales y políticas del Estado. Esta situación llevó a las autoridades gubernamentales a recurrir, como ya había hecho a finales de los 70, al empeñamiento de sus fuerzas armadas, para combatir la proliferación del tráfico de marihuana, época en la cual implementó el plan “Fulminante”, sin darse cuenta de que estarían sometiendo a una institución (el Ejército), que no estaba formada para lidiar con cuestiones relativas a la seguridad pública, al poder corruptor del dinero criminal, que no tardaría en infiltrarla, como ya había hecho con la Policía, la política y la justicia, siendo el caso más relevante el del general Villarreal Abarca, Jefe de la II Brigada, quien proveía zonas y rutas liberadas para el acceso de los cargamentos de estupefacientes a los puertos de Santa Marta; Barranquilla y Cartagena (Cadena Montenegro, 2010).

En aquella oportunidad el Ejército colombiano, acostumbrado a la práctica de la Doctrina de la Seguridad Nacional, asumió, ingenuamente, funciones no militares como el control del contrabando de café, el control del narcotráfico y otras misiones que afectaron su profesionalización, y cuyo resultado fue que muchos militares cayeran en el juego de intereses de los poderes locales, teniendo como lamentables resultados la proliferación de cultivos en otras áreas del territorio nacional y la contaminación de su personal involucrado en actividades ilícitas debido a la asimetría entre los bajos salarios estatales y

las ofertas de los narcotraficantes para comprometerlos o invitarlos a formar parte de su organización. En consecuencia, algunos policías y militares en retiro formaron parte de los grandes carteles de las drogas y otros terminaron asesinados por sus jefes o compañeros. Otra consecuencia de las primeras experiencias con la marihuana y su gran rentabilidad fue que delincuentes como Escobar encontraran el incentivo para conformar los carteles que luego comerciarían con los derivados de la hoja de coca y amapola.

A pesar de estas enseñanzas y experiencias negativas derivadas del involucramiento militar en temas ajenos a su misión natural que deberían haber alertado sobre la inconveniencia de este tipo de medidas a las autoridades colombianas, a fines de los 90, agobiados por una situación que parecía llevar a Colombia hacia un futuro incierto, hizo su aparición el Plan Colombia, de la mano del gobierno de Washington, que lo presentó como “un Plan Integral para el Fortalecimiento del Estado, la Democracia, los Derechos Humanos y la Paz de Colombia”, pero que no era otra cosa que una “solución” militar al complejo conflicto socio-político-militar del país, basado en la lógica norteamericana que suponía que, tras el fin de la Guerra Fría, los ejércitos debían readaptar sus capacidades para enfrentar una nueva clase de conflictos no militares, entre los cuales se encuentra el narcotráfico. Por lo que cada vez que se mencione en el trabajo este plan, debe leerse como sinónimo de militarización de la solución al problema del narcotráfico. Este plan preveía como prioridad el reforzamiento y apoyo del componente militar colombiano, en tres áreas específicas. La primera comprendía la transferencia de tecnología de punta. La segunda, apoyo de la inteligencia electrónica y el rastreo satelital norteamericano. Y la tercera, una reconversión de la doctrina en cuanto a la “lucha antidrogas”, política y militar en Latinoamérica. Este plan incluía un paquete de ayuda económica de importantes magnitudes que presuponía que el 71 % del presupuesto fuera volcado a la dotación de movilidad aérea a las FFAA, a la erradicación de cultivos ilícitos, a la interdicción de sustancias estupefacientes y precursores químicos esenciales, al entrenamiento y capacitación militar y policial, a las operaciones de inteligencia y a los centros de entrenamiento y mantenimiento (Gobierno de Colombia y Oficina en Washington sobre América Latina; WOLA).

En su faz operacional, el Plan Colombia tenía como eje principal la fumigación masiva de cultivos ilícitos con el químico Roundup Ultra aspersión, que constituye al día

de hoy el principal argumento de éxito que esgrimen las autoridades colombianas y norteamericanas, al referirse al Plan Colombia, como lo afirmó el presidente Juan Manuel Santos en la Radio Nacional de Colombia: “Ha sido un instrumento muy útil, muy eficaz, de ayuda por parte de los Estados Unidos a la lucha de Colombia contra el narcotráfico, el fortalecimiento de sus instituciones, de sus fuerzas armadas, los resultados están a la vista”. El secretario de Estado de EE.UU., John Kerry, lo avaló al considerar que “... el Plan Colombia ha sido exitoso... [a la vez que] ayudó a transformar una nación al borde del colapso en una democracia institucionalmente fuerte con niveles de violencia históricamente bajos...”, en declaraciones brindadas en Washington tras la reunión de los presidentes de ambos países por los 15 años de vigencia del plan.

No obstante ello, los números suministrados por el propio gobierno norteamericano con datos surgidos del relevamiento efectuado por la Agencia Central de Inteligencia (CIA), sobre las hectáreas de coca cultivadas y de las fumigadas de manera aérea, muestran resultados que no llegan a ser tan convincentes. Ya que de las 144.450 hectáreas cultivadas existentes en el año 2002 y a pesar de haber efectuado la fumigación de 139.000 hectáreas, para finales de 2003, aún existían 113.850 cultivadas. Es decir que, de la mano de la fumigación masiva, también se producía el incremento permanente de las zonas de cultivo, con el resultado de que solo fueran efectivamente erradicadas unas 30.000 hectáreas, lo que implicó un gasto de más de dos mil trescientos millones de dólares.

Un segundo eje del Plan Colombia consistía en la intensificación de las operaciones de corte militar contrainsurgente, que incluían acciones terrestres contra todo tipo de instalaciones y grupos de narcotraficantes, habida cuenta de que los grupos sediciosos habían acaparado el negocio del cultivo de coca y amapolas. Estas operaciones, denominadas Plan “Patriota”, involucraban la participación de más de 18.000 soldados y policías especializados en la lucha en jungla, que también comenzarían con la erradicación manual.

Pero para desdén de aquellos que creían que el empleo de las fuerzas militares tiene como consecuencia inevitable el fin de las organizaciones criminales y, por ende, de la violencia, esto no solo no fue así, sino que se demostró todo lo contrario. Al finalizar el

siglo XX, Colombia es el país con mayor presupuesto militar, un 4.5 % del PIB, mientras el resto del mundo empeña un 2.9 % del PIB y el promedio de Latinoamérica el 2.3 %. Pero incluso así no solo no acabó con las bandas armadas del crimen organizado colombiano, sino que aumentó de manera exponencial el número de víctimas de la violencia, que según la Unidad de Víctimas Estatal, registró un número superior al de 800.000 personas, solamente durante el año 2008, y de un total de 7,8 millones de personas registradas durante toda la historia del conflicto colombiano, es decir, aun mucho antes de la ejecución del Plan Colombia, cerca de un 75 % de las víctimas manifestó que el hecho del que fueron víctimas tuvo lugar durante los años del Plan Colombia (BBC Mundo, 2016).

A la vez que el gasto militar no logró eliminar o reducir la violencia, el empleo y la formación profesional de los soldados para ser empleados en operaciones contra el narcotráfico y la insurgencia desvirtuaron la capacidad operacional de las FFAA y principalmente del Ejército, que perdió capacidades de combate necesarias para la defensa del Estado frente a posibles agresiones convencionales de fuerzas militares extranjeras al convertir su brazo militar terrestre en algo poco más poderoso que una gran policía de operaciones especiales en zonas rurales.

Otra de las consecuencias no positivas fue que el narcotráfico en Colombia no ha desaparecido, sino mutado, ya que los grandes carteles, al darse cuenta de que debido a su gran estructura se convertían en blancos fáciles para las fuerzas estatales, optaron naturalmente por disgregarse y multiplicarse en miles de pequeñas organizaciones llamadas BACRIM, por bandas criminales, para dificultar su persecución. De esta manera dieron origen a lo que el ex agente del Federal Bureau Investigation (FBI) Bruce Bagley dio en llamar el “Efecto Cucarachas” por su analogía con el procedimiento de dispersión y disgregación que emplean estos insectos cuando perciben la presencia del humano y temen ser atacados.

Como afirmaran Diana Rojas, profesora de la Universidad Nacional de Colombia, especialista en relaciones Colombia-EE.UU, el ex agente federal de EE.UU. Bruce Bagley y el autor y periodista Johann Hari, quien, en su libro *Tras el grito*, plasmó una mirada crítica a la guerra contra las drogas, respecto de la mutación y traslación del fenómeno producido como consecuencia del Plan Colombia, gran parte de la violencia asociada al

narcotráfico se trasladó desde Colombia hacia el norte, a México, conformando otro efecto conocido como “Globo”, debido al fenómeno similar al que se produce cuando se aprieta un globo de uno de sus lados y este se expande del lado opuesto.

En un reciente artículo publicado por BBC Mundo, se resaltaron algunos de los más graves y negativos efectos imprevistos del plan. Entre ellos se destacan la aspersión de más de 1,6 millones de hectáreas para intentar erradicar plantaciones de coca con glifosato, que es un químico clasificado desde 2015, por la Organización Mundial de la Salud (OMS), como presuntamente cancerígeno. Esto obligó al gobierno de Bogotá a suspender el rociamiento aéreo para pasar a operaciones de erradicación manuales. Asimismo, lo que en un principio pareció tener éxito al bajar las hectáreas cultivadas a unas 48.000 en el año 2014, registró posteriormente un incremento a 69.000 hectáreas, según el reporte de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Las violaciones de derechos humanos también son advertidas en diferentes análisis como un efecto insano de esta lucha militar contra las drogas y la insurgencia. Ya que si bien existe consenso tanto en la política nacional e internacional, como en casi la totalidad de la sociedad civil colombiana, respecto de la relevancia que tuvo esta incursión militar decisiva en el actual proceso de paz que está llegando a su punto final, investigadores como el sociólogo Ricardo Vargas Meza, estudioso de la implementación del Plan Colombia y del impacto de la incursión militar en la cuestión, sostienen que ha habido un fuerte impacto sobre de la población civil en cuanto a violaciones de los derechos humanos, que han ido desde el endurecimiento del control de alimentos, para negar el acceso a los alimentos de las organizaciones criminales a través de los pobladores rurales, los apremios y abusos de las FFAA y PP, principalmente cometidos por los elementos de inteligencia, hasta la aparición de fenómenos como el de los “Falsos Positivos” (víctimas civiles inocentes que eran acribilladas por las FFAA y PP y que después eran informadas como bajas de las FARC o de organizaciones narcotraficantes, para cobrar los incentivos por bajas que había establecido el Estado), reportados por el informe de la Oficina en Washington sobre América Latina (WOLA, por sus siglas en inglés), elaborado por el equipo a cargo de Adam Isacson.

La desertión y el cambio de bandos de parte de cuadros policiales y militares con un elevado nivel de profesionalización fue otro de los inesperados efectos. Aunque según mi criterio esta consecuencia no debería ser sorpresiva si se hubiera efectuado una correcta lectura de las experiencias previas, como la implementación del plan de lucha contra la marihuana, a finales de los 70, que tuvo similares resultados. Este fenómeno se repetirá también en la experiencia mexicana.

El fenómeno descrito en el párrafo anterior se origina, aparte de en las asimetrías económicas mencionadas previamente, en el altísimo grado de instrucción y de especialización, alcanzado por policías y militares, en técnicas de combate contra insurgentes en ambientes de jungla y urbanos, que fuera aprovechado por aquellos que, sabiéndose poseedores de un alto grado de experticia o *savoir faire*, se vieron tentados por ofertas económicas más que atractivas de las organizaciones criminales y dieron el paso hacia la clandestinidad, dotando con ello de elementos de elite a las BACRIM y de una invaluable fuente de información e inteligencia.

5.2 La experiencia mexicana. El Plan Mérida

Como se desprende de lo expuesto sobre la experiencia colombiana, la presión producida por la intervención militar en el combate contra los carteles de la droga, además de originar una nueva relocalización de los cultivos de coca denominada “Efecto Globo”, en Bolivia y Perú, que volvieron a aumentar sus áreas plantadas después de muchos años, impulsó la migración del fenómeno de los carteles hacia México y Centroamérica, que comenzaron a disputarse el negocio de la intermediación entre los productores colombianos y los mercados norteamericanos.

Esta proliferación de nuevos carteles mexicanos, que pugnaban por el negocio de colocación de la droga colombiana en la tierra de los “*hots dogs* y las hamburguesas”, dio lugar a una verdadera guerra entre bandas que se hizo inocultable en el año 2005, cuando la aparición de un nuevo cartel en la localidad de Michoacán causó la muerte de unas 500 personas, asesinadas como resultado de los enfrentamientos entre las narcoorganizaciones.

Alertado el gobierno sobre esta escalada, el 12 de diciembre del 2006 dispuso la ejecución de una operación de ocupación y control del sector de Michoacán enviando 6.500 militares para anular a los diferentes carteles. Y días más tarde se hizo lo propio en la ciudad fronteriza de Tijuana.

Estas operaciones no son las únicas en llevarse a cabo, para comienzos del 2007, todo el sector conocido como el Triángulo Dorado conformado por Chihuahua, Durango y Sinaloa fue alcanzado por despliegues similares, a los que siguieron los estados de Nuevo León y Tamaulipas. Esto causó que los carteles comenzaran una serie de atentados contra funcionarios políticos del poder legislativo en clara muestra de poder.

Según se estima conforme a la prensa mexicana y norteamericana, esta guerra entre carteles iniciada en 2005 contaba como víctimas, para mediados del 2008, a 6.800 personas relacionadas de una u otra manera con el narcotráfico y a unos 550 funcionarios policiales y/o militares, demostrando que como había sucedido en la tierra de Pablo Escobar, si el Estado osaba amenazar los negocios de los zares de la droga, estos estarían dispuestos a defenderlo aun librándole una guerra al Estado.

Estados Unidos, nuevamente alertado por entender que la situación de su vecino más próximo (México) ponía en riesgo su seguridad interna al causar graves daños al interior de su sociedad, pergeña la llamada Iniciativa Mérida o Plan México, inspirada en el ya longevo Plan Colombia. El Plan México, consistente en un tratado internacional de seguridad para combatir el narcotráfico y el crimen organizado, es firmado por Estados Unidos; México, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, en principio para luego incorporar a la Rep. Dominicana y Haití. Es aprobado a mediados del año 2008 por el Congreso de Estados Unidos y promulgado por el presidente George W. Bush.

Este plan, lógicamente, al tener la misma lógica de militarización del combate al narcotráfico, con algunas variantes en su instrumentación, repitió, obviamente, muchos de los mismos efectos negativos que se produjeron en Colombia. El primero de ellos fue la conformación de bandas criminales integradas casi totalmente por ex militares y policías, muchos ellos ex integrantes de las fuerzas especiales (Ej. los Zetas). Situación que

decantó en los altísimos niveles de violencia que se reflejaron por la televisión mexicana y mundial, mostrando cantidades obscenas de hombres y mujeres civiles e integrantes de las fuerzas del Estado asesinados de las más diversas maneras, colgados de puentes viales, dentro de acoplados de camiones o tirados como desperdicio en las rutas, etc., estos últimos años en México.

En virtud de este fenómeno de desertión y corrupción de algunos policías y militares devenidos criminales y para intentar evitar o minimizar el problema del traspaso de cuadros a las filas de la delincuencia, el gobierno elevó de manera sustancial las remuneraciones militares, pero no tuvo demasiado éxito en su cometido debido a la imposibilidad de competir con los montos de dinero fácil ofrecidos por el narcotráfico a los que decidían cambiar de bando. Esta permeabilidad demostrada por las filas militares y policiales también se debió a la persistente metodología del “Plata o Plomo”, empleada por los criminales para significar que aquel que no aceptaba el dinero de los sobornos debía aceptar el plomo de las balas, lo que terminó inclinando a muchos militares y policías hacia la corrupción.

Al igual que ocurrió en Colombia, la contraposición del Ejército y la Armada a las bandas criminales no logró que cesara la violencia en México. Por el contrario, se reputa como la causa del aumento cualitativo y cuantitativo de la misma. Según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), publicadas en agosto del 2015, hasta 2014 se habían registrado 164.000 víctimas desde que en 2007 el ex presidente Felipe Calderón comenzó la guerra contra el narco, siendo estos guarismos aún peores que los registrados en las guerras de Irak y Afganistán en el mismo periodo.

Como era de esperarse y volviendo a repetir las consecuencias producidas en Colombia, esta intervención militar causó en los últimos años protestas de diferentes organismos por violaciones de los derechos humanos de parte de las fuerzas militares. Fuerzas que, debido a hechos del pasado (la matanza de Tlatelolco en 1968 y el enfrentamiento en Chiapas con integrantes indígenas del movimiento EZLN que portaban fusiles de madera que no disparaban), están entre las más desprestigiadas de la nación. Y esta lucha en la cual se las ha involucrado no ha ayudado a las instituciones militares a revertir su imagen negativa ni el repudio de muchos ciudadanos hacia ellas. Máxime

cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) informó en su reporte anual haber recibido 500 denuncias sobre violaciones a derechos humanos cometidas en México, el mayor número registrado entre los países del continente americano durante 2014. Por lo que aun cuando las FFAA y PP han sufrido duros golpes que provocaron la muerte de oficiales de alto rango y autoridades del poder ejecutivo, siguen sin poder acortar la brecha que las separa de la sociedad. Por el contrario, las nuevas tareas anticrimen, asignadas por el Estado a sus FFAA, sin el consenso ciudadano, ampliaron la brecha existente entre ambos. Algo que, de apelarse a la solución militar en nuestro país, no dudo que sucedería con nuestras propias FFAA antes o después cuando los primeros daños colaterales y bajas inocentes empezaran a darse.

Ante la lectura hecha por las fuerzas políticas hoy gobernantes sobre que la sociedad mexicana no estaba dispuesta a repetir los resultados funestos de décadas pasadas en cuanto a los abusos y asimetrías militares, el entonces candidato y actual presidente de México Enrique Peña Nieto adoptó como uno de sus ejes de campaña la promesa de creación de una fuerza de Gendarmería (al estilo de la Gendarmería francesa y los Carabineros de Chile fundamentalmente) (CNN, 2012), como un cuerpo de seguridad civil que dependería en principio del Ejército y que contaría con 40.000 hombres, para reemplazar un número similar de militares enfrascados en la lucha contra el crimen desde 2006. Promesa que, apenas asumido el poder, comenzó a cumplir al decir en la II Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad, "... Instruyo al Secretario de Gobernación a iniciar los trabajos que permitan, a la brevedad, la creación de la Gendarmería Nacional...". Esta orden, que comenzó a ser cumplida de inmediato y para la cual se invirtieron dos años y grandes esfuerzos para efectuar la mejor selección posible de su personal (se evaluaron 130.000 hombres y mujeres), se vio materializada con la incorporación y entrenamiento de no más de 5.000 cuadros iniciales que luego fueron elevados a 10.000, es decir un 25 % de los efectivos prometidos.

A lo largo de este proceso de creación, en el cual intervinieron varios asesores franceses, chilenos e italianos entre otros, hubo varias modificaciones superadoras que se fueron realizando al proyecto inicial, una de ellas y no menor, fue la no subordinación al Ejército de Gendarmería, sino de la Policía Federal Mexicana, finalmente concebida como una división más de la misma (la Séptima, tras la modificación del Reglamento de la ley

de Policía), tras haber comprendido que una dependencia del Ejército podría desvirtuar el espíritu de la novel institución, que a pesar de su mayor poder de combate dado por su formación en tácticas militares y su aspecto exterior, había sido concebida como un herramienta más del sistema de seguridad pública del Estado mexicano, cuyo objetivo es convertirse en una policía cercana a la gente, sensible y solidaria y absolutamente respetuosa de los derechos humanos, que contará con trescientos millones de pesos mexicanos mensuales como presupuesto (Monroy, 2013).

Respecto de las misiones otorgadas en principio a Gendarmería, Peña Nieto subrayó en la II Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad que "... Este cuerpo será responsable de fortalecer el control territorial en los municipios con mayor debilidad institucional, así como en las instalaciones estratégicas como puertos, aeropuertos y fronteras". Les atribuyó, por ende, misiones no solo policiales sino de seguridad estratégica, antes llevadas a cabo por las FFAA o PP, pero que a partir de "... la nueva formación policial y militar. En academias de la Policía Federal y en instalaciones de la Secretaría de la Defensa Nacional..." (Peña Nieto, 2014), seguida por los cuadros de la nueva Gendarmería, serían asignadas a esta fuerza especializada. Asimismo manifestó Peña Nieto en el acto inaugural de la fuerza: "... Esta nueva corporación basará el despliegue de sus fuerzas, a partir de un mayor uso de tecnologías y sistemas de inteligencia, por lo que tendrá capacidad de prevención del delito, disuasión, reacción, contención y restablecimiento del orden público [...], un tercer atributo, su amplia capacidad de despliegue itinerante. La Gendarmería cuenta con cuarteles fijos, semifijos y móviles, para desplazarse ágil y oportunamente hacia cualquier parte del territorio nacional donde sea requerida y brindar seguridad ciudadana el tiempo que sea necesario [...]. Además, tiene grupos específicos entrenados para realizar operaciones especiales y de reacción inmediata" (Peña Nieto, 2014), concluyendo su discurso con la afirmación de que las Fuerzas Armadas prestarían su apoyo hasta que el proceso de consolidación y restructuración total de las policías estatales concluyera dejando la actividad policial a las fuerzas correspondientes. Marcó con ello la diferencia que debe existir en los ámbitos de la defensa y de la seguridad, como así también la importancia estratégica que pueden llegar a tener las instituciones que, combinando capacidades de ambas esferas y dentro de los marcos legales, permiten a los Estados afrontar aquellas amenazas a su seguridad

interior y exterior con una adecuada gradación de la respuesta y en un todo de acuerdo con la legislación nacional.

6. Resultados

A través de lo indagado a lo largo del presente trabajo, se han podido identificar tanto los aspectos negativos del empleo de las Fuerzas Armadas en materia de lucha contra el narcotráfico y las “nuevas amenazas”, como los aspectos positivos de la existencia de Fuerzas de Seguridad de naturaleza militar en nuestro país, que sirven para evitar el empleo de las FFAA en el combate a la criminalidad transnacional organizada cuando las fuerzas policiales convencionales se ven superadas.

6.1. Efectos negativos del empleo de las FFAA en la lucha contra el narcotráfico y las “nuevas amenazas”

Entre los diferentes efectos o consecuencias negativas producidas directa o indirectamente por el empleo de las FFAA en cuestiones relacionadas con el combate de flagelos que afectan a la seguridad interior de los Estados, como ser el narcotráfico, se pueden enumerar los siguientes:

6.1.1. Aumento de la violencia y victimización de la población

Tanto en Colombia como en México, la intervención de elementos de combate de las Fuerzas Armadas generó consecuencias negativas al interior de la sociedad. En el caso colombiano, 7,8 millones de personas fueron victimizadas durante todo el conflicto interno, que tiene a la fecha más de 50 años de duración. De estos 7,8 millones, más del 75 % han sido registrados durante los últimos 15 años, en los cuales tuvo lugar la ejecución del Plan Colombia.

Los principales afectados por estas secuelas fueron los habitantes de zonas rurales, sobre todo, tras los desmembramientos de los carteles tradicionales y la introducción en el negocio de las drogas de las guerrillas. Estas comenzaron a ejercer su dominio en las fértiles selvas colombianas, para emplearlas como centros de cultivos (en

la actualidad, no se conoce la evolución que tomará el asunto tras el acuerdo de paz una vez que sea aprobado), defendiéndolas ferozmente cada vez que eran detectadas por las fuerzas militares y policiales, convirtiendo ciertas regiones del interior del país en verdaderos campos de guerra, con el consecuente precio en vidas de campesinos que eran víctimas tanto de las organizaciones de narcotraficantes que los sometían para que realizaran las labores de cultivo, como de las propias fuerzas militares que muchas veces no discriminaban a la hora de disparar. Esta última situación se vio agravada por el fenómeno de los “Falsos Positivos”, originado en la serie de incentivos por bajas, que se desarrolló en el apartado referido al Plan Colombia.

En el caso mexicano, en cambio, las principales víctimas de esta guerra se presentan en las zonas urbanas de ciertas regiones fronterizas en las cuales los carteles operan y por las cuales guerrean entre sí por el dominio del territorio. Y contra las fuerzas estatales, para mantener vigente su negocio. Esta guerra de dos frentes llevada adelante por los carteles ha generado una gran cantidad de muertos civiles que se han podido ver muchas veces en los noticieros mundiales por lo cinematográfico de las escenas montadas por los carteles mexicanos para dejar los cuerpos de sus víctimas como señales de poder y dominio para sus competidores criminales y estatales. Estas víctimas, predominantemente vinculadas de una u otra manera al negocio criminal (pandilleros, *dealers*, sus esposas, padres, hijos, hermanos, etc.), fueron contabilizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 164.000 civiles, entre 2007 y 2014, es decir, desde la entrada en vigor de la intervención militar a través del Plan Mérida. Y deben sumarse más de 600 policías y militares, entre los cuales ya se cuentan más de 20 oficiales de la nueva Gendarmería Mexicana.

Tanto en Colombia como en México, la intervención militar para “combatir la violencia y restablecer la paz” ha causado numerosas presentaciones judiciales y políticas, tanto ante la Fiscalía General y la Defensoría del Pueblo como ante organismos internacionales, entre ellos, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, por violaciones a los derechos humanos cometidas principalmente por militares en sus diferentes operaciones, entre los que sobresalen los asesinatos motivados por dinero (falsos positivos colombianos), apremios y torturas para obtener confesiones e información, uso desmedido de fuerza letal, etc. Situación que el

reporte anual de 2014 de la CIDH ratifica al establecer que México, con 500 solicitudes cautelares presentadas para investigar ante el organismo, es el país con más denuncias de graves violaciones de los DDHH, seguido por Colombia con 396.

6.1.2. Mutación y agravamiento de los problemas que se trataron de resolver

El involucramiento militar en la problemática del narcotráfico produjo fundamentalmente tres efectos negativos de magnitud.

El primero: el aumento exponencial de la violencia empleada por los carteles de la droga colombiana aun antes de la existencia del plan Colombia (década de los 90, Pablo Escobar y los hermanos Rodríguez Orejuela), cuando ante una primera ofensiva militar del Estado que amenazó el negocio (que ya por entonces dejaba ganancias nunca antes vistas), los carteles tradicionales colombianos iniciaron una serie de atentados a objetivos políticos, policiales, militares y civiles con el objetivo de sembrar el terror en la sociedad e impulsar al Estado a mantener el *statu quo* del negocio narco a cambio del cese a los atentados y matanzas.

El segundo: conocido como “Efecto Cucarachas”, bautizado así por el ex agente del FBI Bruce Bagley, consistente en la desintegración de los carteles tradicionales en pequeñas y múltiples Bandas Criminales, al entender que las grandes dimensiones alcanzadas por las organizaciones las hacían blancos fáciles de identificar y combatir por el Estado. Por lo que con esta contramedida los actores se multiplicaron por cientos, migrando hacia diferentes sectores, actuando de manera descentralizada y haciendo mucho más difícil no solo su identificación y localización, sino también la predicción de sus operaciones. Es decir, la producción de inteligencia criminal.

El tercero: se produjo otro efecto negativo conocido como “Efecto Globo” (Bagley, 2012), que consistió en la relocalización de las zonas de cultivo que, ante la presión militar y policial con políticas de erradicación y fumigación por aspersión aérea en Colombia, migraron nuevamente hacia Perú y Bolivia, países en los cuales las áreas de cultivo habían disminuido en las décadas anteriores, pero que al sentir la presión estatal, como un globo que modifica su forma ante la presión ejercida sobre un costado desplazando el aire hacia el otro y retornando a su posición normal cuando la presión cesa, volvieron a

ser empleadas como zona de cultivo, pero esta vez con mayores precauciones y medidas de ocultamiento más efectivas, con lo que se volvió a agravar el problema en países que creían haberlo superado o controlado.

6.1.3. Efectos nocivos al interior de las propias Fuerzas Armadas

Los efectos negativos al interior de las FFAA también se hicieron presentes como no podía ser de otra manera. Entre estas consecuencias negativas se detectaron las siguientes.

La primera y más grave de todas fue la corrupción. Hay una frase anónima posiblemente originada en México que dice “No hay general que resista un cañonazo de un millón de dólares” y lamentablemente parece ser bastante cierta. Son numerosos los casos de corrupción al interior de las fuerzas, en todos los niveles de la jerarquía militar. Esta es tal vez la peor de las consecuencias en virtud de que, gracias a ello, el oponente ha logrado infiltrar realmente a las organizaciones involucradas en la lucha al narco y de esta infiltración es de donde surgen las muertes más dolorosas.

La segunda consecuencia está relacionada con la primera y, aunque para muchos es tan escandalosa como la anterior, personalmente la considero menos grave. Esta es la desertión de cuadros que pasan a formar parte de las organizaciones armadas en sus distintas formas, Brazo Armado de Carteles, BaCrim, etc., y aunque esta transferencia de personal instruido es muy grave por el tipo de capacidades de combate de que dota a las organizaciones criminales, la considero menos grave que la anterior dado que al menos en este caso el enemigo es conocido y ya no se encuentra al interior de las propias filas. Un ejemplo emblemático de este caso es el de la organización criminal más sangrienta de México, “Los Zetas”.

Una tercera secuela al interior de las FFAA, cuya gravedad es menos notoria, pero que tiene el potencial para comprometer la capacidad de defensa de los Estados Nación a futuro es la desprofesionalización de las FFAA, que vieron afectado su eje operacional al perfeccionarse y equiparse para el combate a grandes organizaciones criminales comprometiendo sus capacidades de combate contra ejércitos regulares y

convencionales. Situación que se advirtió en Colombia, con la conformación de unidades de combate contrainsurgente con muchos medios de movilidad aérea (helicópteros), que dejaron de lado las capacidades de superioridad aérea por falta de inversión en aviones de combate supersónicos. Lo mismo ocurrió con el poder terrestre debido a la casi inexistencia de material blindado en el ejército. Fenómeno del que tampoco escaparon las Armadas de México y Colombia, que invirtieron grandes sumas en material naval destinado a perseguir embarcaciones rápidas o sumergibles narcos en desmedro de una capacidad de combate naval real para eventuales guerras contra Armadas extranjeras, ergo se equipó e instruyó a las FFAA con medios y técnicas propias de las Gendarmerías y las Prefecturas o Guardias Costeras, en desmedro de sus propias capacidades naturales.

6.2. Ventajas y aspectos positivos para el Estado de contar con FFSS de naturaleza militar y características de fuerzas intermedias como parte del Sistema de Seguridad Interior

La existencia de FFSS de naturaleza militar con características de fuerzas intermedias, integrando los Sistemas de Seguridad Interior y de Defensa Nacional, permite al Estado contar con recursos institucionales que le otorgan gran capacidad de maniobra a la hora de elegir una estrategia de intervención ante diferentes problemáticas.

A su vez, esta diversidad de fuerzas existentes en nuestro país (fuerzas armadas, de seguridad y policiales) obliga al Estado a contar con una legislación precisa que determine inequívocamente las esferas de la Defensa y la Seguridad y que establezca en forma taxativa qué instituciones integran cada uno de los sistemas, con sus respectivas capacidades, obligaciones y limitaciones. Con esto la República Argentina se encuentra en una adecuada posición jurídica para enfrentar los flagelos estudiados sin la necesidad de incurrir en experiencias militaristas como las seguidas en Centroamérica. Como paradójicamente también sucede con el principal impulsor de la militarización de la Seguridad Interior en Latinoamérica y el Caribe, Estados Unidos de Norteamérica, con su Acta de Posse Comitatus, que impide el empleo de sus FFAA en el interior de su territorio nacional en cuestiones de seguridad interior, penando incluso con prisión y multa al político que así lo ordenare.

6.2.1. Ventajas desde el punto de vista práctico de la existencia de FFSS de naturaleza militar con características de fuerzas intermedias, como GNA

La situación fáctica surgida de la existencia de una fuerza de seguridad militarizada con características de fuerza intermedia, dentro de las instituciones estatales que conforman el Sistema de Seguridad Interior de nuestro país, permite al Estado contar con un instrumento de capacidades diferenciadas de los cuerpos policiales tradicionales. Doctrina y disciplina militar (que aseguran sencillez y efectivo gobierno institucional en circunstancias extremadamente críticas), profundo despliegue en el territorio nacional (que permite al Estado llegar a todos los rincones de la República con escasa inversión económica extraordinaria y máxima presteza), equipamiento e instrucción bélica y policial (que le brinda versatilidad de empleo y eficacia en el cumplimiento de la misión). Es decir, contar con una fuerza de militares formados específicamente para ser policías comportándose como soldados. Esto constituye una fortaleza que permitirá al Estado echar mano de una herramienta intermedia, versátil y eficaz, capaz de subsanar aquellas situaciones extraordinarias en las cuales las capacidades policiales se vean superadas, como suele ocurrir ante la presencia de fenómenos identificados como “nuevas amenazas”, como ser el narcotráfico (fenómeno testigo del trabajo), sin quedar conminado al empleo o involucramiento de las FFAA, que nada conocen sobre la cuestión policial, por la simple razón de haber sido instruidas para participar de la mayor expresión de la violencia política: la guerra.

Otra de las ventajas que otorga la existencia en materia de lucha contra las “nuevas amenazas” de este tipo de institución se traduce en beneficio de las FFAA, que al no ser compelidas a involucrarse en cuestiones para las cuales no han sido creadas, no se ven en la necesidad de modificar sus capacidades y, consecuentemente, desvirtuar su esencia comprometiendo su eficacia y eficiencia futura ante posibles conflictos internacionales convencionales.

6.2.2. Ventajas desde el punto de vista normativo, ante la existencia de FFSS de naturaleza militar con características de fuerzas intermedias que integran los Sistemas de Seguridad y Defensa

Por su parte la situación normativa, derivada de la existencia de nuestras leyes de Seguridad Interior y Defensa Nacional, se constituye en una barrera eficaz y eficiente, existente en países centrales como los Estados Unidos de Norteamérica (Posse Comitatus, 1877), que impide a los diferentes actores políticos y sociales sucumbir a la tentación de recurrir al empleo de los elementos del sistema de defensa que no hayan sido previstos taxativamente por las leyes como posibles actores en cuestiones de Seguridad Interior, como ser los elementos de apoyo de las FFAA, sin el requerimiento del Ministerio de Seguridad, o bien los elementos de combate, cuando se den las situaciones concretas descritas en la ley de Seguridad Interior que permitan al Presidente de la Nación su empleo, previa declaración del estado de sitio.

7. Conclusiones

Se adhiera o no a las diferentes corrientes de pensamiento político, estratégico, económico, social, de defensa y seguridad, que se encuentran hoy en boga, en materia de lucha contra el crimen transnacional organizado, criminalidad de mercado, o “nuevas amenazas”, entre las que ocupa un rol preponderante el narcotráfico y sus actividades conexas, una cosa es cierta: es obligación ineludible de cualquier Estado salvaguardar su seguridad nacional, a través de la protección de su integridad territorial y la defensa de sus intereses vitales. Como así también la de asegurar la provisión de niveles adecuados de seguridad a sus habitantes, para que estos puedan satisfacer sus necesidades y desarrollarse plenamente (atendiendo a la pirámide de necesidades de los seres humanos, Maslow, 1943), a través del ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes ciudadanos.

La manera en que cada Nación encare estas exigencias dependerá de una serie de variables (ideológicas, políticas, sociales, geográficas, etc.), que hacen de cada Estado un sujeto parangonable a un organismo vivo, único e irrepetible, como sostuvieran los geopolíticos biologicistas o darwinianos a finales del siglo XIX, por lo que las soluciones encontradas por un Estado a sus problemas de seguridad no necesariamente serán aplicables a los demás. Aunque, seguramente, habrá respuestas a problemáticas, que, ya

sea por su eficacia o por sus efectos negativos, servirán como guías orientadoras a la hora de generar políticas de seguridad para atender las necesidades de cada Estado en particular.

Como bien sabemos, la globalización es una consecuencia del desarrollo tecnológico y de la evolución social de nuestra era, donde los límites internacionales han dejado de tener la fuerza divisoria que solían tener, pasando a ser, en muchos casos, meras demarcaciones políticas, divisorias de jurisdicciones nacionales, y las fronteras, espacios de profundidad variable contiguo a límite que actúan como órganos periféricos de integración social entre los diferentes Estados (Ratzel, 1844), se han expandido hacia el interior de los territorios de manera exponencial haciendo más y más permeables las naciones a las influencias extranjeras en todas sus formas.

Esta permeabilidad ha favorecido la expansión de modalidades criminales antes circunscriptas a espacios territoriales delimitados, haciendo del delito transnacional un fenómeno cada vez más habitual y complejo, capaz en muchos casos de amenazar los intereses vitales de las naciones e incluso disputar al Estado el ejercicio del poder. Esta situación exige a los gobiernos valerse de nuevas y mejores respuestas para combatir estas expresiones criminales con el mayor grado de eficacia y eficiencia posible.

En este orden de ideas y tras haber cambiado el *statu quo* de equilibrio de poder con la caída del Muro de Berlín y la desaparición de la bipolaridad mundial, es que nace originalmente en los EE.UU. la estrategia de reformular las fuerzas armadas latinoamericanas para hacer frente a los nuevos peligros que surgían al redimensionarse la capacidad de cierto tipo de organizaciones criminales de alcance internacional, que, según los expertos americanos, amenazarían su seguridad nacional.

Es así que aparece la concepción de los fenómenos denominados “nuevas amenazas”, identificadas por primera vez en la reunión interministerial de San Carlos de Bariloche de 1996: “el creciente desempleo, marginalidad social, migraciones descontroladas, narcotráfico, terrorismo en todas sus formas, crimen organizado, violaciones a los derechos humanos, degradación del medio ambiente, discriminaciones diversas y otras” (*Declaración San Carlos de Bariloche*, 1996), Es decir, un conjunto de

manifestaciones criminales y no criminales, que no eran nuevas en sí mismas, sino que se trataba de una nueva percepción de los fenómenos, en un diferente contexto mundial. Y para cuyo combate las policías ya no estarían en condiciones de asegurar el grado de eficacia necesario, según se suponía, por no contar con la capacidad de producir inteligencia suficiente, un despliegue territorial comprensivo de la totalidad del espacio estatal, doctrina de empleo especializada, medios, equipos, personal, etc., como sí tenían las Fuerzas Armadas.

Ante esta situación, algunos países de Centro y Sudamérica, entre ellos Colombia y México, se vieron compelidos a adoptar la doctrina militarista del combate a las “nuevas amenazas”, a través del empleo de Fuerzas Armadas, acorralados por una situación que amenazaba con privar al Estado del monopolio en el ejercicio de la fuerza legítima y de ejercer la dominación sobre la totalidad del territorio. De hecho en Colombia este monopolio del ejercicio de la fuerza legítima no fue tal durante muchos años, en los cuales las FARC, las Autodefensas, el ELN e incluso los carteles de la droga ejercieron el dominio fáctico sobre una importante franja del territorio colombiano, en el cual el gobierno estaba impedido de ejercer la dominación real.

Los países que recurrieron al empeñamiento de sus FFAA en esta lucha contra amenazas no militares han obtenido una serie de resultados y experimentado una serie de consecuencias que, si bien no necesariamente deberían ser las mismas si nuestro país siguiera igual camino, debido a las distintas realidades que se viven a uno y otro lado, merecen ser tenidas en cuenta a la hora de definir nuestra política de seguridad ya que, aunque no se obtengan los mismos resultados y consecuencias sistemáticamente en cada país, aplicando las mismas soluciones, sí habrá consecuencias y resultados que serán muy parecidos y que se pueden evitar al conocer las experiencias ajenas. Por ejemplo, tanto en Colombia como en México se han producido numerosas denuncias por violaciones a los derechos humanos, derivadas de acciones militares en ámbitos correspondientes a la seguridad interior (situación también experimentada en nuestro país durante los periodos de gobierno de facto). La exposición militar a organizaciones criminales de altísimo poder económico, en ambos países, ha producido grandes problemas de corrupción y desertión, los cuales si bien también son comunes en las FFPP y SS, como en la justicia y la política, para los militares son mucho más complejos

de afrontar por no contar estos con el bagaje de experiencia y roce previo con este tipo de situaciones por parte de sus miembros, que normalmente se encuentran “aislados” en sus cuarteles, que actúan como compartimentos asépticos, de la contaminación criminal.

En ambos países la intromisión militar no ha logrado bajar los índices de violencia relacionada con el narcotráfico que debían combatir, sino por el contrario se ha experimentado un alza sostenida de la misma, cuando para proteger en negocio criminal la migración de las organizaciones o su metamorfosis no fue una opción para evitar la acción estatal.

La desprofesionalización militar también hizo mella en ambos países, al modificar no solo las capacidades individuales de los combatientes, convertidos ahora en algo más que policías especiales, sino también en el equipamiento bélico, no acorde para el combate convencional de ejércitos contra ejércitos, armadas contra armadas, o fuerzas aéreas que deben disputar la supremacía del espacio aéreo, Ya que, sobre todo en Colombia, las FFAA hicieron un viraje de su conformación hacia la lucha contra las organizaciones insurgentes y criminales que las hizo perder el rumbo de la proyección armamentística necesaria para afrontar exigencias militares de defensa contra otras FFAA extranjeras.

Por ejemplo, Colombia posee 260.000 hombres armados con fusiles y entrenados en combate en la jungla, pero no posee ni un solo tanque. (Venezuela, su principal hipótesis de guerra, posee casi 300 blindados, 200 de los cuales son de combate). Su Armada es experta en la localización y persecución de sumergibles narcos, pero casi no posee capacidades de guerra antisubmarina, como sí la tiene Venezuela. Al haber sido dotada de helicópteros artillados y aviones fumigadores o turbohélice para el ataque a tierra y no de aviones supersónicos o bombarderos, no puede ni remotamente disputar la supremacía aérea ante un conflicto armado en su territorio. Esta situación se hizo evidente y generó alarma en la última escalada colombiano-venezolana en la cual las FFAA colombianas descubrieron no estar mínimamente preparadas para enfrentar a su principal potencial enemigo en un posible conflicto de guerra convencional.

En el caso de México, en cambio, esta situación tiene un desenlace distinto, ya que al advertir esta serie de situaciones vividas por Colombia y al darse cuenta de las consecuencias probables que experimentaría de continuar con las mismas políticas, se decidió modificar el curso de acción tomado en la lucha contra el narcotráfico y crear un sistema de seguridad interior más adecuado, creando una nueva institución (Gendarmería de México), dentro del cuerpo de la Policía Federal, a los fines de desafectar a sus militares de la lucha contra el narcotráfico, sin perder por ello las capacidades de combate que brindaban los elementos militares involucrados en la lucha contra los carteles.

Ahora bien, la situación es muy distinta en Argentina, no solo por no vivir las graves situaciones padecidas por México y Colombia en cuanto a la intensidad del narcotráfico y la violencia relacionada con este fenómeno, sino fundamentalmente por estar dotada de herramientas más adecuadas para afrontar esta y otras luchas de similares características y de incumbencia de la esfera de la Seguridad Interior.

Estas herramientas a las que hago mención son tanto de carácter fáctico, como ser la existencia de una fuerza de naturaleza militar, GNA, creada desde sus cimientos para desempeñarse en la frontera entre lo militar y lo no militar, conservando una gran capacidad de producción de inteligencia, de empeñamiento operacional, poder de fuego y movilidad (terrestre y aérea), y una doctrina de empeñamiento especializada, sin por ello vulnerar el ordenamiento jurídico y mucho menos las garantías legales fundamentales de los ciudadanos. Como así también herramientas de carácter normativo al contar nuestro país con todo un andamiaje legal que define, limita y estructura dos ámbitos (la seguridad y la defensa), que si bien son parte de la misma moneda, deben indefectiblemente ser tratadas y consideradas desde sus propias y específicas particularidades.

En el caso de Gendarmería Nacional, esta es una fuerza que fue creada con la finalidad de afrontar una serie de exigencias de naturaleza militar y policial que por diferentes razones no podían ser asumidas por las policías existentes hacia finales de la década del 30, como así tampoco por el Ejército. Entre estas exigencias se encontraban una amplia gama de delitos de los cuales muchos son hoy conceptuados como “nuevas amenazas”, entre ellos las migraciones clandestinas, el contrabando de mercaderías lícitas e ilícitas (entre las últimas, armas, drogas, precursores químicos), el combate a

bandas armadas que disputaban el control del territorio al Estado, operar la ocupación de la Zona de Seguridad de Frontera, hoy Zona de Frontera, según la nueva definición, con la finalidad de brindar seguridad nacional, poblar las zonas fronterizas deshabitadas, asegurando la presencia del Estado (un principio de estatidad ineludible para Oslak, 1982), brindar el servicio de policía donde no existían fuerzas policiales, ejercer por delegación las funciones de policía aduanera, migratoria, sanitaria y forestal, entre otras misiones.

Setenta y siete años después de su creación, GNA continúa cumpliendo estas misiones y funciones, como así también muchas otras surgidas de su propia evolución y la evolución del Estado, en todos los pasos fronterizos habilitados donde aún no se han hecho presentes las autoridades correspondientes, como así también a lo largo de toda la zona de frontera y los pasos no habilitados que son utilizados diariamente por las diferentes organizaciones criminales para desarrollar sus actividades ilícitas, como en grandes y pequeños centros urbanos, por orden del PEN, según las capacidades policiales establecidas en el RCG 2-04, "Reglamento Bases para la Conducción de las Operaciones de GNA".

Asimismo en su faz militar, Gendarmería sigue siendo la primera línea de la defensa nacional ante invasiones al territorio nacional, conservando la capacidad de efectuar las operaciones militares también enumeradas en el mismo reglamento de la Fuerza.

Con todo ello podemos ver cómo no solo los objetivos iniciales con los cuales fue creada GNA son compatibles con la lucha contra las nuevas formas de criminalidad transnacional organizada ("nuevas amenazas"), sino que en la actualidad GNA cumple con los requisitos necesarios para afrontar la misión del combate a las mismas de manera eficaz y eficiente salvando toda necesidad de empleo de los elementos de combate de las FFAA, taxativamente prohibido por un sistema legal vigente que le otorga a nuestro país un acabado entramado legislativo que va más allá de las leyes de Seguridad Interior 24.059 y de Defensa Nacional 23.554, pilares centrales sobre los cuales se estructura todo el sistema de seguridad interior y defensa nacional, como un todo perfectamente delimitado, que impide a los diferentes actores que integran el Estado, alternativa y

temporalmente, tergiversar el espíritu del sistema afectando o asignando misiones, responsabilidades y atribuciones a fuerzas y entidades que se ven expresamente impedidas de ello.

Por todo ello considero que nuestro país, al contar con una fuerza de las características de GNA, ya descriptas, posee una herramienta estatal eficaz que debería echar por tierra toda pretensión política o militar, interna o externa, que impulse cualquier grado de militarización en la lucha contra los flagelos que afectan a la seguridad interior, ya que sería completamente incomprensible que se pretendiera justificar una intromisión militar cuyos resultados ineficaces y mayormente negativos a nivel regional son perfectamente evitables si se emplean de manera adecuada las herramientas ya existentes en nuestro sistema de seguridad interior, sabiamente conformado por fuerzas policiales y de seguridad, como de los organismos administrativos gubernamentales más variados para afrontar cada problemática de una manera interdisciplinaria, producto de políticas derivadas de los diagnósticos adecuados.

Bibliografía y Referencias

Bagley, Bruce (2012). Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty-First Century. Woodrow Wilson Center Update on the Americas, august. <https://www.wilsoncenter.org/publication/drug-trafficking-and-organized-crime-the-americas-major-trends-the-twenty-first-century>

Cadena Montenegro, José Luis (2010), “Geopolítica del narcotráfico, México y Colombia: la equivocación en el empleo de las fuerzas militares”; en *Revista Mexicana Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 52; N° 210; Universidad Santo Tomás, México.

Cosoy, Natalio

http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160201_colombia_plan_colombia_15_aniversario_consecuencias_inesperadas_nc, BBC Mundo, Bogotá (@nataliocosoy); 4 febrero de 2016.

Chabat, Jorge (1994), Seguridad Nacional y Narcotráfico Vinculaciones Reales e Imaginarias, Política y Gobierno, Vol. 1, Número 1, en http://www.aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/4732/1/DOCT2065266_ARTICULO_4.PDF

Declaración de San Carlos de Bariloche (1996).

Decreto 1091/2011; “Establécese el Operativo Escudo Norte, que tendrá por objetivo incrementar la vigilancia y el control del espacio terrestre, fluvial y aéreo de jurisdicción nacional en las fronteras noreste y noroeste”. Bs. As., B.O.R.A.

Garré, Nilda (2006), “Las Nuevas Amenazas y la Defensa Nacional”; en *Diario La Nación*, 18 de septiembre, Bs. As.

Giavedoni Pita, Manuel Carlos (1997), “Las Fuerzas Intermedias y el Nuevo Escenario de Seguridad”, en *Revista Escuela Superior de Gendarmería “Gral. Br D Manuel María Calderón”*, julio, N° 20, año 11, Bs. As., p. 5.

Lezcano, Humberto Salvador (2014), en *Módulo Introducción a la Seguridad*, p. 35, Carrera Licenciatura en Seguridad. Salta, UCASAL.

Monroy, Jorge (2013), "Gendarmería obtendrá sus primeros recursos en julio". *El Economista*, México. <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/03/24/gendarmeria-obtendra-sus-primeros-recursos-julio>

Peña Nieto, Enrique (2014), "Palabras en la ceremonia de abanderamiento de la División de Gendarmería", 22 de agosto, México.

Rattembach, Benjamín (1959), *Sociología Militar*, Librería Perlado S.R.L., Buenos Aires.

[https://es.wikipedia.org/wiki/Gendarmer%C3%ADa_Nacional_\(M%C3%A9xico\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Gendarmer%C3%ADa_Nacional_(M%C3%A9xico))

<http://expansion.mx/nacional/2012/04/09/pena-nieto-propone-crear-una-gendarmeria-nacional-contra-la-violencia> «Peña Nieto propone crear una "gendarmería nacional" contra el narcotráfico». CNN México. 9 de abril de 2012. Consultado el 28 de agosto de 2014.

<http://www.minseg.gob.ar/gendarmer%C3%ADa-nacional>

<http://www.minseg.gob.ar/nuevo-cuerpo-de-prevenci%C3%B3n-barrial-de-la-gendarmer%C3%ADa-en-villa-zavaleta>

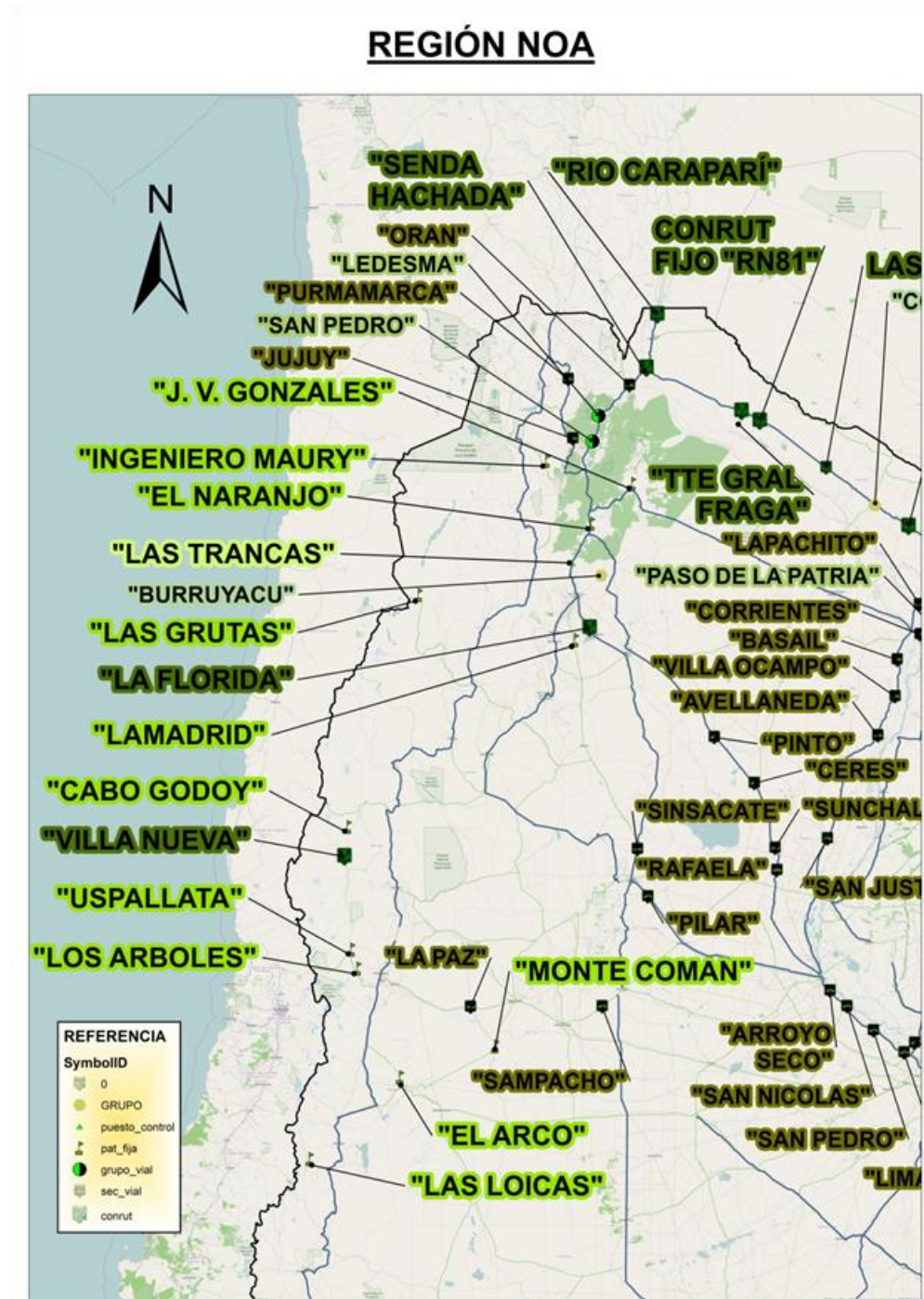
ANEXOS

Anexo 1: Puestos de control de rutas permanentes: ubicados generalmente sobre las rutas nacionales. Cumplen funciones en forma constante para la prevención y conjuración de delitos federales y ordinarios como así también de faltas a distintas leyes nacionales provinciales y municipales cuando existan los convenios correspondientes.

CONTROLES DE GENDARMERIA SOBRE RUTAS

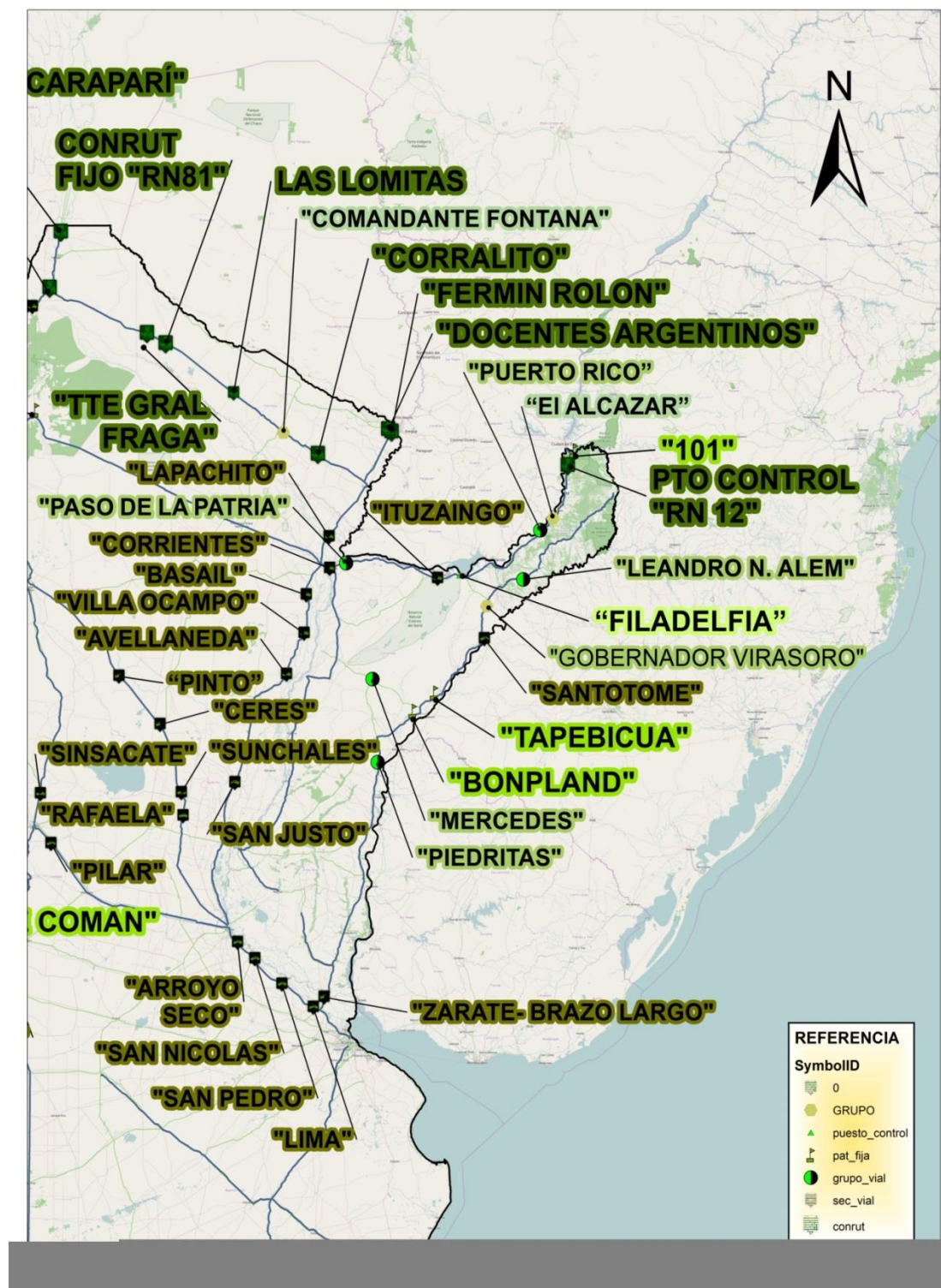


Apéndice I: Detalle de los puestos de control permanente en la Región del Noroeste argentino.



Apéndice II: Detalle de los puestos de control permanente en la Región del Noreste argentino.

REGIÓN NEA



Apéndice III: Detalle de los puestos de control permanente en la Región del Sur argentino.

REGIÓN SUR



The map displays the geographical distribution of the Argentine Red Fox (*A. r. rufus*) across Argentina. Red dots represent collection sites, and green lines connect them to show the range. The distribution is widespread, covering provinces from Salta in the north to Tierra del Fuego in the south, and from the Andes in the west to the Atlantic coast in the east. A compass rose in the top right corner indicates North (N), South (S), East (E), and West (W). A scale bar at the bottom right shows distances in Kilómetros (0 to 1000 km).

Anexo III: Detalle de las diferentes Unidades y Subunidades con capacidades para la detección de estupefacientes a través de binomios “Cinotécnicos” (canes y guías).

