

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

Tesina de Grado

La militarización del combate contra el narcotráfico en América Latina: Argentina, Chile y Uruguay y la dilución de la división entre Seguridad y Defensa

Autora: Luciana López Adur

Directora: Dra. Emilse Calderón

Año 2022

Índice

Introducción.....	3
Capítulo 1: La militarización en el abordaje del narcotráfico como una tendencia regional.....	8
1.1 El papel de la región en el narcotráfico mundial.....	10
1.2 La guerra contra las drogas y el rol de Estados Unidos.....	13
1.3 La militarización de la guerra contra las drogas en la región.....	16
Capítulo 2: El rol de las Fuerzas Armadas argentinas en la lucha contra el narcotráfico.....	19
2.1 La separación entre Seguridad y Defensa en la Legislación Nacional.....	20
2.2. La presidencia de Cristina Fernández y el debilitamiento de la distinción entre Seguridad y Defensa.	24
2.3. La presidencia de Mauricio Macri y la pretensión de militarizar la lucha contra narcotráfico.....	28
Capítulo 3: El rol de las Fuerzas Armadas chilenas en la lucha contra el narcotráfico.....	33
3.1 La separación entre Seguridad y Defensa en la Legislación Nacional.....	33
3.2 El Plan Frontera Norte durante la presidencia de Sebastián Piñera y la continuidad de la administración Michelle Bachelet.....	39
3.3 La segunda gestión de Sebastián Piñera y el endurecimiento de medidas contra el narcotráfico.....	43
Capítulo 4: El rol de las Fuerzas Armadas uruguayas en la lucha contra el narcotráfico.....	47
4.1 La separación entre Seguridad y Defensa en la Legislación Nacional.....	48
4.2 La presidencia José “Pepe” Mujica y la posibilidad de emplear a las Fuerzas Armadas, para combatir al crimen organizado y al terrorismo.....	51
4.3 La segunda presidencia de Tabaré Vázquez y el aumento de la militarización contra el narcotráfico.....	53
Conclusión.....	58
Bibliografía.....	62

Introducción

El fin de la Guerra Fría trajo aparejado un conjunto de cambios a nivel internacional entre los que sobresalen la confirmación de la globalización como fenómeno de alcance planetario y, en el ámbito de la seguridad internacional, la instalación de una lógica de conflictividad intraestatal. En el marco de esta última cobra vigor un abanico de las denominadas “nuevas amenazas” o “amenazas no tradicionales” a la seguridad de los estados que se caracterizan, principalmente, por su alcance transnacional y su carácter multidimensional. Entre las mismas se encuentra el crimen transnacional organizado, al que se lo define en función de agrupar diversas actividades criminales que suelen, además, estar ligadas entre sí, como por ejemplo el narcotráfico, el contrabando de armas, el tráfico de personas, el blanqueo de capitales, entre otros.

Asimismo, dentro de los distintos tráfico ilegales se destaca el de drogas que posee gran relevancia dentro de las redes de crimen transnacional organizado y que, además, se posiciona como una fuerte amenaza contra la seguridad de los estados ya que afecta no solo al normal desarrollo del individuo sino también, a la estabilidad del propio Estado en función de la violencia criminal y la corrupción que instaura. En este sentido sobresale también la gran capacidad de adaptación de las redes de producción y comercialización para sortear las políticas que buscan combatir este negocio.

Esta problemática ha tenido un alto impacto en las relaciones entre los países de América Latina y los Estados Unidos ya que, por un lado, la región aglutina los tres únicos productores a nivel global de hoja de coca -a saber, Colombia, Bolivia y Perú-, mientras que la cocaína es la droga de consumo más extendida en la sociedad norteamericana, por lo cual, Estados Unidos es el destino de exportación más importante. De hecho, las políticas de lucha contra este tráfico tienen su antecedente principal en 1971, cuando desde Washington se declaró el inicio de la guerra contra las drogas enfatizando una perspectiva prohibicionista y de control de la oferta en los países productores. En este sentido, se desplegó desde un principio una política fundamentalmente represiva que implica la participación de las Fuerzas Armadas en las acciones de interdicción y decomiso. Esta perspectiva teórica norteamericana permeó a toda la región latinoamericana y al momento de escribir estas líneas se puede afirmar que es una tendencia consolidada en la mayoría de

los países, que se materializa a través de la implementación de políticas militarizadas, más allá de los matices característicos de los distintos casos nacionales.

En este sentido, resulta interesante revisar la trayectoria que han tenido Argentina, Uruguay y Chile como estados que se posicionan de manera diferente en función de la distinción entre Seguridad Pública y Defensa Nacional que existe en sus legislaciones y dado que son países que no han seguido la tendencia a la militarización de las cuestiones de Seguridad Pública en la región. Sin embargo, dicha trayectoria en años recientes, más específicamente a partir de 2010, ha presentado algunos indicios que pueden conllevar a un cambio de postura en relación a la participación de las Fuerzas Armadas en asuntos de Seguridad Pública, y específicamente con relación al combate del tráfico de drogas. Por ello, resulta necesario dilucidar como problema de investigación de la presente tesina, **¿por qué las medidas adoptadas por Argentina, Chile y Uruguay entre 2010 y 2021 en materia de lucha contra el narcotráfico implicaron que la división entre Defensa Nacional y Seguridad Pública en estos países haya dejado de ser absoluta?**

Consecuentemente, el objetivo general de esta investigación es comprender el motivo por el cual las medidas adoptadas por Argentina, Chile y Uruguay en materia de lucha contra el narcotráfico entre 2010 y 2021 implicaron que la división entre Defensa Nacional y Seguridad Pública en estos países haya dejado de ser tan absoluta.

En este sentido, los objetivos específicos que se materializan en los capítulos que componen esta tesina son:

- 1.- Describir la militarización en el abordaje del narcotráfico como una tendencia regional en América Latina.
- 2.- Describir el marco normativo vigente en Argentina, Uruguay y Chile con respecto al vínculo entre la Seguridad Pública y la Defensa Nacional.
- 3.- Analizar las medidas adoptadas por Argentina, Uruguay y Chile en materia de lucha contra el narcotráfico entre los años 2010 y 2021 en función del vínculo entre la Seguridad Pública y la Defensa Nacional.

Por otra parte, y en función del interrogante de la investigación, se propone como hipótesis que **las medidas adoptadas por Argentina, Chile y Uruguay entre 2010 y 2021, implicaron la pérdida de la nitidez en la división entre de Seguridad Publica y Defensa Nacional porque supusieron involucrar a las Fuerzas Armadas en el abordaje**

del narcotráfico. Específicamente en los casos de Argentina y Chile, estas medidas fueron desarrolladas bajo diversos planes que implicaron tareas de control y vigilancia en el territorio fronterizo por parte de las Fuerzas Armadas, mientras que en el caso de Uruguay las mismas estuvieron acompañadas por un proceso de modificación del esquema normativo.

De este modo, la variable independiente de la investigación está compuesta por las medidas tomadas tanto por Argentina, Chile y Uruguay en materia de lucha contra el narcotráfico en el periodo comprendido entre 2010 y 2021; mientras que la variable dependiente es la división entre Seguridad Pública y Defensa Nacional de cada marco normativo vigente. Por su parte, el recorte temporal abarca desde el 2010, año en que se inicia la ampliación de atribuciones a favor de la institución castrense en los tres casos de estudio¹; mientras que la extensión hasta el año 2021 tiene el propósito de brindar un análisis que logre un alcance hasta la actualidad pero con la suficiente distancia temporal como para propiciar un análisis sopesado.

Con respecto al estado del arte sobre el tema estudiado se detectan tres líneas de investigación. En primer lugar, un conjunto de analistas que abordan la militarización en términos generales de la región latinoamericana en lo que hace al combate contra el narcotráfico como Francisco Rojas Aravena (2012), Juan Gabriel Tokatlian (2018), Emilse Calderón (2018), Sergio Eissa (2013), Marcelo Fabián Sain (2015), Mariano Bartolome (2011) y Jorge Battaglino (2016).

Un segundo grupo se aboca al estudio de los casos más relevantes, por ejemplo, México, Colombia y Brasil dado los niveles de violencia existentes en los mismos y la relevancia de los grupos criminales o carteles involucrados en el tráfico. Entre ellos encontramos a autores como Sandra Biviana López Cañón (2012), Germán Montenegro (2001), Bruce Michael Bagley (2000), Juan Gabriel Tokatlian (1997), Christian Vianna de Azevedo (2019), Fernando Estrada, Fabio Moscoso Duran y Nelson Andrade Valbuena (2016) y Emilse Calderón (2014).

Por último, una tercera línea que ha sido menos trabajada en el ámbito académico pero no por eso menos importante, delimitada por autores que realizan un seguimiento a los

¹ Cabe destacar que en el caso particular de Argentina las mismas se dan a partir del 2007 pero que las diversas operaciones se desarrollan durante la segunda década del siglo XXI

casos como Argentina, Uruguay y Chile, países en los que tradicionalmente no se emplean las Fuerzas Armadas para combatir las amenazas no tradicionales pero que presentan algunos cambios en los últimos años. Aquí encontramos nombres como los de Sonia Alda Mejias (2018), Carolina Sampo (2017), Matías Manuel Baeza (2016), Marcelo Fabián Saín (2018), Mariano Bartolomé y Ventura Barreiro Vicente Mario (2019).

Con relación al marco teórico-conceptual se parte del paradigma realista de las relaciones internacionales para abordar el tema y el problema de investigación debido a la preponderancia que el mismo le atribuye a la Seguridad como ámbito de cuestiones dentro de la agenda política y a la concepción de Estado Nacional como principal proveedor y recipiendario de la misma y que brinda, como actor racional y unificado. Asimismo y en función de las particularidades que tienen las amenazas no tradicionales, es necesario explicitar algunos conceptos centrales.

Entre ellos, mencionar que por **nuevas amenazas** se comprende “al conjunto de riesgos y situaciones conflictivas no tradicionales, esto es, no generadas por los conflictos interestatales derivados de diferendos limítrofe-territoriales o de competencias por el dominio estratégico, y que estaban en particular sujetos a resolución de carácter militar a través del empleo o la amenaza del empleo de las fuerzas armadas de los países contendientes” (Saín, 2002: pág. 263). En esta misma línea, uno de los exponentes más relevantes dentro de estas nuevas amenazas es el crimen transnacional organizado, el cual se ha erigido como un desafío de gran impronta para los países ya que el mismo vincula a diversas actividades entre sí, como ser el narcotráfico, el tráfico ilegal de armas de fuego, la trata ilegal de personas, el lavado de activos, entre otros. Consecuentemente, es necesario definir al **narcotráfico** como “el tráfico ilegal de drogas prohibidas por la Organización Mundial de la Salud, constituido por distintas fases inherentes al circuito productivo-comercial ilegal (producción, distribución, comercialización y blanqueo de capitales) e inserto en el fenómeno más amplio del crimen transnacional organizado en tanto amenaza no tradicional a la seguridad internacional, compartiendo con él los instrumentos y tácticas propios del accionar ilegal y criminal (contrabando, corrupción, violencia)” (Calderón, 2008: pág. 3).

En base a lo anterior se entiende a la **Seguridad** como “la situación requerida para que exista un orden jurídico institucional dentro del territorio nacional, conforme a la

Constitución y a las Leyes de la República. Comprende todos los actos destinados a asegurar la preservación de dicho orden, abarcando el mantenimiento de la tranquilidad interior, la paz social, el nivel cultural, las condiciones necesarias para el normal desarrollo de las actividades económicas, y el mantenimiento de la soberanía nacional e independencia del Estado” (RESDAL, 2011). Cabe destacar que el concepto de Seguridad se encuentra estrechamente relacionado al de Defensa Nacional, aunque siendo el primero más abarcativo. Así, se entiende por **Defensa Nacional** al “mantenimiento de las condiciones que le permitan al país asegurar sus intereses primarios, ante posibles amenazas o acciones del exterior. La Defensa constituye así la faceta externa de la Seguridad, y por lo tanto en este ámbito actúan los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional” (RESDAL, 2011). Cabe destacar que esta investigación toma como referencia a la faceta domestica de la seguridad entendida como Seguridad Pública y no meramente como Seguridad en su concepto general.

Finalmente, esta investigación se lleva a cabo a través de una estrategia metodológica cualitativa basada en la recolección de datos obtenidos de fuentes primarias y secundarias tales como documentos oficiales, revistas científicas, libros, artículos periodísticos, informes de diversas Organizaciones no Gubernamentales especializadas en esta materia. Asimismo, la tesina está compuesta por cuatro capítulos. El primero destaca el grado de militarización atribuido al abordaje del narcotráfico en la región de América Latina y cómo este fenómeno se convirtió en tendencia, mientras que el segundo, tercer y cuarto capítulo abordan las normativas vigentes en materia de Seguridad y Defensa y los cambios producidos en materia de narcotráfico entre 2010 y 2021 en Argentina, Chile y Uruguay respectivamente. Por último, en función de lo presentado en los capítulos anteriores, en las conclusiones se intentará dar respuesta al interrogante de investigación.

Capítulo 1

La militarización en el abordaje del narcotráfico como una tendencia regional

Con la finalización de la Guerra Fría se dio inicio a una nueva era en la que las amenazas no tradicionales comienzan a jugar un rol muy destacado a nivel mundial. Se desdibuja la visión de un enemigo claro y delimitado que había predominado en los últimos cincuenta años, identificado en el comunismo y en quienes lo representaban, y los conflictos interestatales pasan a ser desplazados a un segundo plano, modificándose, consecuentemente, las reglas de juego y las relaciones de poder en el escenario internacional. Asimismo, otro de los cambios más notables que trae aparejada la emergencia de estas nuevas amenazas a la seguridad de los estados está dado por el carácter multidimensional que revisten las mismas, es decir, que ya no se encuentran delimitadas únicamente por intereses estratégico-militares, sino que abarcan aspectos por la emergencia de nuevos actores y desafíos. Esto pone de manifiesto que las decisiones y las acciones de estados individuales, al interior de sus respectivas fronteras, ya no son suficientes, resaltando la necesidad de hallar de manera conjunta, entre la Comunidad Internacional en su conjunto y, con más razón aún, entre estados que conforman una misma región, estrategias para poder abordar, revertir y dar respuestas acordes y eficaces a estas nuevas y complejas realidades. Dentro de estas nuevas amenazas se encuentra el crimen transnacional organizado. Este vincula a varias actividades ilegales en simultáneo, una de ellas es el narcotráfico. El mismo tiene gran trascendencia dado el fuerte impacto que ha causado y causa, cada vez más, en las relaciones y en los vínculos existentes entre los países que componen América Latina y Estados Unidos en torno al despliegue de la guerra contra las drogas. La misma, se caracteriza por una fuerte intervención de las Fuerzas Armadas para el combate contra el narcotráfico, generando una profunda militarización de la agenda de seguridad en los países de la región.

Por otra parte, los alcances que adquiere el narcotráfico a nivel mundial son cada vez mayores. Esto puede verse reflejado en las cifras que denotan el aumento del consumo de sustancias ilegales y los complejos problemas vinculados a la problemática, a los que deben hacer frente los estados. Según datos del Informe Mundial sobre las Drogas de la Oficina de Naciones

Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) elaborado en 2019, “en 2017 unos 271 millones de personas, es decir, el 5,5% de la población mundial de 15 a 64 años de edad, había consumido drogas en el año anterior, números que reflejan que en la actualidad el consumo de drogas ha aumentado un 30% con respecto al año 2009. Cabe destacar que si bien se ha producido un aumento del 10% de población mundial en esa franja etaria, se ha dado una prevalencia del consumo de opioides en África, Asia, Europa y América del Norte, y del consumo de cannabis en América del Norte, América del Sur y Asia” (UNODC, 2019: pág. 9). Dicho aumento se ve favorecido, entre otras razones, por la amplia rentabilidad que caracteriza al narcotráfico. Según un informe de Global Financial Integrity elaborado en 2017, “las ganancias anuales del tráfico de drogas rondan entre los 426 mil millones a 652 mil millones de dólares” (Global Financial Integrity, 2017; pág. 3). Estos datos reflejan el peso con el que cuenta el tráfico de drogas, posicionándose como la actividad ilegal que posee mayor poder económico a nivel internacional y, en consecuencia, gran capacidad para llevar a cabo el financiamiento de las diversas organizaciones criminales en el mundo vinculadas a él.

A partir de los datos presentados puede percibirse el alcance y la expansión del fenómeno del narcotráfico y, por ende, el desafío que el mismo plantea. Nuestra región, con todas sus particularidades, cumple un rol relevante en el funcionamiento del tráfico de drogas. Es por esto que el primer capítulo de esta tesina tiene por objeto dar cuenta de la militarización que se produjo en el abordaje del narcotráfico en América Latina, teniendo en cuenta diversos factores, entre ellos la globalización, la porosidad y extensión de las fronteras, la pobreza, la violencia y la debilidad institucional, que influyeron -y continúan haciéndolo-, para que este fenómeno devenga en una tendencia regional, aunque presentando diferentes grados de intensidad según los países de la región, en función de, principalmente, las normativas vigentes en cada uno de ellos. Esta labor se realiza a través de tres subapartados. En el primero se ahonda sobre el rol de la región en el narcotráfico mundial, haciendo referencia a datos relacionados con la producción y las rutas de comercialización, su evolución y las problemáticas que eso conlleva. El segundo subapartado trata sobre la guerra contra las drogas y el rol y la impronta que Estados Unidos le concede a la misma, mientras que el tercero pone el foco en la militarización de la guerra contra las drogas en el marco de la región de América Latina. Finalmente, cabe mencionar que la recopilación de información se basó en una búsqueda en fuentes secundarias, especialmente en artículos

académicos de investigación especializados, los cuales dan cuenta del análisis realizado de documentos e informes oficiales.

1.1 El papel de la región en el narcotráfico mundial

América Latina ha tenido una fuerte incidencia histórica en el narcotráfico mundial, principalmente, por ser la región que aún hoy concentra la totalidad de la elaboración global de cocaína de origen vegetal, la cual se lleva a cabo en Colombia, Perú y Bolivia, únicos tres países productores de hoja de coca en el mundo. Además, la región posee una alta capacidad de producción de cannabis, la cual se sitúa en Paraguay, Brasil, Chile, Bolivia y en la zona del Caribe. Esta producción no sólo está destinada al consumo interno, sino también a la exportación. Según datos del Informe Mundial sobre las Drogas de la UNODC (2019), el 70% del área de cultivo de coca en 2017 correspondió a Colombia, el 20% a Perú y el 10% al Estado Plurinacional de Bolivia. Un aumento en el cultivo de coca y, por lo tanto, de la fabricación de cocaína, fue informado por los tres países andinos en 2017. (UNODC 2019)

El mismo informe menciona que la fabricación general de cocaína en los tres países andinos antes mencionados aumentó un 25% respecto al año anterior, mientras que se duplicó en el periodo 2013-2017. Asimismo continúa señalando que la gran mayoría de las incautaciones de hierba de cannabis siguen concentrándose en el continente americano. América del Sur fue responsable del 38% del total mundial en 2017 y América del Norte, del 21%. Estas cifras son un claro reflejo del alto grado de participación que los países de la región poseen en materia de producción de estupefacientes y, con ello, la gravedad que dicho fenómeno representa para los mismos.

En lo que refiere al destino de las producciones, según datos de la Organización de Estados Americanos (OEA, 2013), los Estados Unidos son el principal destino de exportación dentro del continente americano. En este sentido, el 80% de la cocaína que recibe el país del norte es de origen colombiano. Por otro lado, la producción de Perú y Bolivia está destinada principalmente al consumo interno sudamericano y a la exportación. (OEA, 2013)

En cuanto a las rutas de comercialización de las drogas, se señala que las mismas han cambiado a lo largo del tiempo. En la actualidad el tráfico de drogas, en particular de clorhidrato de cocaína, por vía marítima desde los puertos de Chile hacia Europa, ha seguido aumentando, lo

que convierte a Chile, junto a Brasil y a Colombia, en uno de los principales países de salida de la cocaína incautada en Valencia y Algeciras, -España-, importante vía de entrada de las remesas de cocaína en Europa (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, JIFE, 2020). También se ha fortalecido, en los últimos años, el tráfico hacia África Occidental², posicionándose como una nueva ruta de distribución y como una alternativa para abastecer al mercado europeo. “Hoy, además de servir como puente a Europa, el oeste de África se utiliza para traficar cocaína a los Estados Unidos, Asia y, en algunas ocasiones, a Oceanía” (Sampo, 2019).

Luego de hacer un recorrido por los países productores, las vías de distribución y comercialización y los destinos del narcotráfico, es importante mencionar que el rol desempeñado por los países de América Latina no ha sido siempre el mismo, sino que su grado de participación ha evolucionado a lo largo del tiempo. Tal como sostiene Calderón (2008), esto se ve reflejado en el hecho de que si bien a fines del siglo pasado cada país cumplía un rol determinado en el proceso, sea como productor, país de tránsito, consumidor o interviniendo en el lavado de activos, es muy difícil distinguirlos nítidamente en la actualidad, ya que en la mayoría de los casos es muy común que hoy se desarrollen dos o más de estas actividades dentro del territorio de un mismo Estado nacional. Para explicar este suceso, y en concordancia con Gramunt (2006), el advenimiento de la globalización del mercado a comienzos de los '90, la fluidez de capitales a través de la red financiera mundial, la rapidez y facilidad de transportación y la revolución en las comunicaciones, favorecieron dicha transformación. Otro factor determinante en la evolución de las redes de narcotráfico en América Latina es la porosidad de sus fronteras y la facilidad de tránsito en base a sus particularidades geográficas como la baja altura, los pocos accidentes geográficos y su gran extensión, lo cual, inevitablemente, conlleva a limitaciones en lo que respecta a las capacidades de control efectivo de los países de la región, donde en consecuencia, la protección el Estado de derecho suele ser muy débil (Bartolomé, 2009).

A los hechos mencionados se le suman los graves problemas de pobreza y desigualdad en la región, que no fueron resueltos por las reformas económicas promovidas por el Consenso de Washington. Por el contrario, se profundizaron y fueron caldo de cultivo para la reproducción de

² Según datos obtenidos de la Comunidad de Policías de América (AMERIPOL), los países que conforman esta “zona caliente” del continente africano son Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo.

dicho fenómeno. También dieron paso a un conjunto de vulnerabilidades socioeconómicas que continúan profundizándose al día de hoy. Junto a este escenario los índices de violencia se incrementan y las redes se benefician de los adictos dependientes y de aquellos grupos de personas que se encuentran en una situación económica vulnerable, transformándolos en rehenes del crimen organizado.

Algunos datos que reflejan estas realidades, por ejemplo, se encuentran en base a informes de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD, 2009), uno de ellos menciona que las tasas de homicidio son considerablemente mayores en los barrios en que la renta promedio es menor y los servicios urbanos son más deficientes. El comercio de drogas usa sistemáticamente a la población infanto-juvenil, muchas veces niños de 10 años de edad, muchos de ellos armados, para alcanzar sus fines. En sintonía con esto, estudios elaborados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), indican que “en 2018, alrededor del 30,1% de la población de América Latina estaba bajo la línea de pobreza, mientras que un 10,7% se encontraba bajo el umbral de la pobreza extrema. Esto significa que, en dicho año, aproximadamente 185 millones de personas se encontraban en situación de pobreza y 66 millones de personas pertenecían a hogares con ingresos per cápita inferiores a la línea de pobreza extrema” (CEPAL 2019).

En consecuencia, se ve que no es casual el impacto del narcotráfico en nuestra región y que el mismo no puede reducirse nunca a una cuestión pura y estrictamente de seguridad, dada la estrecha relación entre el mismo y una población que, en su mayoría, vive en condiciones de vulnerabilidad. Asimismo, en países débiles institucionalmente, las armas de fuego financiadas por las drogas se utilizan no solo en guerras territoriales entre pandillas, sino también en enfrentamientos contra las fuerzas de seguridad estatales, generando altos índices de homicidios, violencias de todo tipo e inseguridad. En este sentido, según el último informe de las 50 ciudades más violentas del mundo, elaborado en 2019 por la ONG mexicana “Seguridad, Justicia y Paz”, los datos en la región son preocupantes ya que posee 42 de las 50 ciudades con más homicidios a nivel mundial. (Muñoz Pandiella, 2020)

Sumado a todo lo mencionado, la impunidad y la corrupción son factores que se agregan a las deficientes respuestas de los estados de la región ante la delincuencia y los homicidios. “La fabricación, tráfico y consumo de estupefacientes se ha infiltrado en las esferas de gobierno, pudiendo comprar a los funcionarios de más alto nivel. También se ha introducido en los

Congresos, en las actividades productivas, deportivas y en los medios de comunicación social. Los carteles de la droga se relacionan con grupos de poder, a los efectos de controlar el Estado y de esa manera controlar fácilmente rutas y territorios” (Eissa, 2005: pág. 45). De este modo, los desafíos y los obstáculos para el logro de un resultado exitoso en su combate son cada vez mayores y que, por ende, debe implicar un actuar concertado entre los actores involucrados en su lucha.

1.2 La guerra contra las drogas y el rol de Estados Unidos

Como explica Thoumi (2003), el uso de drogas en los Estados Unidos no es un fenómeno nuevo sino que data de hace muchos años atrás. Si bien el consumo de sustancias psicoactivas puede situarse en décadas previas, es en los ´40 y en los ´50 cuando comienza a expandirse el uso de dichas sustancias, principalmente de la heroína, en grupos minoritarios de la población. Más adelante en el tiempo, durante las décadas del ´60 y del ´70 se evidencia un aumento del porcentaje de la población consumidora que se expandía hacia otros estratos sociales, entre ellos ex combatientes de la guerra de Vietnam y grupos juveniles. También, en el transcurso de esos años, comenzaron a emerger con fuerza los mercados de la marihuana y de la cocaína y, como consecuencia, se produjo un alto aumento de la dependencia hacia dichas sustancias. Así, el problema de las drogas dejó de ser entendido como un problema individual y pasó a ser evaluado como un problema de salud colectiva.

En este contexto, la cuestión del narcotráfico ha sido ya desde de la década de los ´70 un aspecto clave para los Estados Unidos y, por ende, ha impactado en las relaciones entre algunos países y el país del norte, que desde ese entonces ha enarbolado la bandera de la guerra contra las drogas, desplegando, en consecuencia, un minucioso control del cumplimiento del combate a las mismas. Por ello el abordaje de la lucha contra las drogas en los países de la región se ha dado, en parte, en base a las directrices de las convenciones firmadas por Naciones Unidas pero, principalmente, por el liderazgo asumido por Estados Unidos y, por ende, según sus percepciones sobre cómo debe ser dicho abordaje.

Un hito fundamental en la política norteamericana en materia de narcóticos se produjo en 1971, durante la presidencia de Richard Nixon. En ese año se declaró el inicio de la guerra contra

las drogas tanto en territorio norteamericano como en el extranjero.³ En esa oportunidad se definió al narcotráfico como enemigo público y como amenaza a la seguridad nacional, comenzando así a implementarse una política basada en el control de la oferta, entendiendo que la misma podría disminuirse a través de estrategias de erradicación, interdicción y decomiso de grandes cargamentos. Bajo esta perspectiva, los países latinoamericanos pasaron a ser los territorios en donde debía centrarse la atención, ya que era allí en donde se llevaban a cabo las tareas de elaboración, procesamiento y tránsito de los narcóticos que ingresaban a los Estados Unidos. De esta manera, se fue configurando un régimen institucional diseñado para el logro de los objetivos de la guerra contra las drogas, que solo ponía el énfasis en el problema de la oferta sin pensar estrategias ni preocuparse por abordar la problemática de la demanda.

En línea con esto y como señala Tokatlian (2018), en 1973 se produce en Estados Unidos la creación de la Agencia Federal Antidrogas (DEA, por su sigla en inglés), organismo orientado a la lucha del contrabando y del consumo de drogas y agencia responsable de llevar a cabo las investigaciones antinarcóticos en el extranjero. Un segundo organismo de dicho país es la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INL, por su sigla en inglés), creada en 1979 por el Departamento de Estado. El mismo estaba a cargo del programa de Control Internacional de Narcóticos (INC, por su sigla en inglés), que incluía fondos destinados a la asistencia militar y policial para la interdicción y erradicación de narcóticos y para financiar la ayuda económica y social.

Esta política antidrogas vigente durante la administración Nixon se vio continuada durante el período de la presidencia de Ronald Reagan. Durante su mandato se llevó a cabo la Directiva de Decisión Presidencial de Seguridad Nacional 221 del año 1986⁴, por medio de la cual se calificó a las drogas y a su comercio como una amenaza letal a la Seguridad Nacional, poniendo énfasis en la necesidad del involucramiento de las Fuerzas Armadas y de la participación de las diversas instituciones militares estadounidenses en el combate a las drogas tanto en el territorio nacional como en el extranjero. Años más tarde, durante la presidencia de George Bush, de la mano de la Directiva de Seguridad Nacional 18, se le atribuyó al Pentágono la misión de establecer la guerra contra las drogas como una misión de seguridad con carácter

³ Consultado en, Richard Nixon, “Special Message to the Congress on Drug Abuse Prevention and Control”, 1971.

⁴ The White House, (1986) National Security Decision, Directive Number 221 – Narcotics and National Security. Washington.

prioritario. “Esto implicó que las Fuerzas Armadas asumieran el liderazgo en tareas de detección y monitoreo del tráfico de drogas hacia los Estados Unidos, así como el apoyo a la DEA y el Departamento de Estado” (Tokatlian, 2017).

En coincidencia con Calderón (2015), puede percibirse como el dominio del Departamento de Estado sobre la asistencia militar y policial en la lucha contra las drogas fue perdiendo vigor frente al peso adquirido por el Departamento de Defensa. Éste, paulatinamente, se hizo cargo de la interdicción de drogas en el extranjero, hecho que se vio favorecido por la autoridad que le fue otorgada al Pentágono para hacer uso del presupuesto y proporcionar así diversos tipos de asistencias antidrogas. Así fue como comenzó a brindarse financiamiento a las unidades militares norteamericanas para, por ejemplo, posibilitar su acceso a aguas internacionales con el objetivo de llevar adelante persecuciones de barcos, favorecer la vigilancia del tráfico aéreo y el despliegue de tropas en bases de otros países, entre otras medidas. En este sentido fue como la presencia y el relacionamiento de las fuerzas militares de los Estados Unidos con los países de América Latina se fue incrementando.

Es en este contexto que adquiere un papel central el *Comando Sur*. El mismo consiste en una unidad de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos que realiza operaciones bilaterales con las Fuerzas Armadas de otros países de la región. Persigue el objetivo de “detectar, seguir y apoyar la interdicción para desarticular el tráfico ilícito de drogas por medio de la Fuerza de Tarea Conjunta Interagencial Sur -JIATFS-, así como de pequeños grupos de asesoramiento y asistencia militar presentes en las embajadas y en los Ministerios de Defensa de los países latinoamericanos, quienes llevan a cabo los programas de ayuda y ventas de armas y de organizar maniobras militares” (Resdal, 2014). De este modo, El Comando Sur ocupa, desde la década de los '90, un papel crucial en la guerra contra las drogas en América Latina y se vio fuertemente favorecido y re-impulsado en el año 2000 con la puesta en marcha del Plan Colombia⁵ ya que propició su participación en la lucha antinarcóticos.

Por consiguiente, se puede afirmar la relevancia de la problemática del narcotráfico para los Estados Unidos y el impacto que este fenómeno ha tenido en las relaciones entre algunos países y el país del norte. Estados Unidos, al enarbolar la bandera de la guerra contra las drogas,

⁵ El Plan Colombia fue un Acuerdo bilateral constituido entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos. Se concibió durante las administraciones del presidente colombiano Andrés Pastrana Arango y el estadounidense Bill Clinton con los objetivos específicos de generar una revitalización social y económica, terminar el conflicto armado en Colombia y crear una estrategia antinarcótica.

marcó el camino que la región debía seguir en su combate a las mismas. Un hecho clave en este sentido fue el establecimiento de una política basada en el control de la oferta, colocando al territorio de los países de la región en el foco de las medidas para combatir al narcotráfico. Si a lo anterior se le agrega la preponderancia adquirida por el Departamento de Defensa en la lucha contra las drogas y a la consideración de la misma como problemática prioritaria para el Pentágono, pueden entenderse medidas como las llevadas adelante por el Comando Sur o las profundización de este tipo de políticas en la década de los '90, reflejadas en el Plan Colombia y el impacto de las mismas en la región latinoamericana.

1.3 La militarización de la guerra contra las drogas en la región

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 producen un cambio significativo en la conducción de la política exterior de los Estados Unidos y Como sostiene Calderón (2008), el Departamento de Defensa adquiere preponderancia en el diseño y la gestión de la política exterior estadounidense, que paso a estar orientada a la lucha contra el terrorismo internacional. De esta manera, Washington aumento el gasto en Defensa, con el objetivo de mantener una clara persistencia y preponderancia del recurso a la fuerza y de ampliar en cantidad y calidad sus bases militares en el exterior, entre otras.

Para la región latinoamericana, el empoderamiento del Departamento de Defensa significó la reafirmación del anclaje de las relaciones estadounidense-latinoamericanas en los asuntos de seguridad ligados al narcotráfico y su abordaje de tinte coercitivo y punitivo concretado a través de la militarización de su combate. Esto puede visualizarse a través del desempeño del Comando Sur como un actor preponderante cuya tarea prioritaria en la región era desplegar la guerra contra las drogas. En este sentido, no solo acrecentó su influencia sino que también fue el encargado de garantizar constantemente los fondos necesarios para la continuidad de la misma en la región, mientras los esfuerzos de Washington estaban enfocados en combatir las nuevas amenazas, principalmente la lucha contra el terrorismo internacional, post 11S.

El dinero invertido en el Comando Sur, estuvo dirigido a actividades que van desde el suministro de armas, la capacitación de fuerzas militares, el establecimiento de bases y la realización de ejercicios de entrenamiento conjuntos, los trabajos conjuntos en operaciones de inteligencia, la seguridad fronteriza y la intercepción de drogas, entre otras. Así, la influencia y la

relevancia adquirida por el Comando Sur y por la institución castrense en la región fue incrementándose con el transcurrir del tiempo reflejándose en el trabajo conjunto entre las diversas fuerzas de seguridad de la mayoría de los países latinoamericanos y los Estados Unidos. La mayor expresión de este fenómeno se refleja en las diversas iniciativas que se fueron desarrollando en suelo latinoamericano, tales como el Plan Colombia, el Plan Mérida⁶, la Iniciativa Andina, la Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica; todas ellas con un importante papel de las Fuerzas Armadas estadounidenses y destinadas a combatir el narcotráfico. Otras manifestaciones se encuentran en las operaciones especiales en el marco del Comando Sur, las cuales desarrollan ejercicios con Fuerzas Armadas de la región, y el Comando de Operaciones Especiales de la Fuerza Aérea, que ha estado activo en América Central desde 2009; “La piedra angular de la política exterior desplegada por el país del norte hacia la región se basa en programas conocidos como asistencia en seguridad. Latinoamérica ha sido un caldo de cultivo para muchos de los programas de asistencia de seguridad de Estados Unidos que actualmente están activos en todo el mundo, en particular, los programas de lucha contra las drogas” (Isacson y Kinosian, 2017).

Según datos de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, desde el año 2000, Estados Unidos ha dirigido aproximadamente 268.000 mil millones de dólares destinados a la asistencia en seguridad en todo el mundo. De ese total, Latinoamérica ha recibido alrededor del 8%. La mayor parte de ese total fue dirigida a programas establecidos para la guerra contra las drogas en la región. Los principales receptores de asistencia en los últimos años, en gran medida, han sido Colombia y México, los cuales recibieron grandes paquetes antidrogas en los años 2000. Sin embargo, a partir del 2016, el Triángulo Norte de Centroamérica, compuesto por El Salvador, Guatemala y Honduras, superó colectivamente a ambos países, a medida que aumentaron los niveles de financiamiento para responder a altos niveles de delincuencia, violencia y tráfico de drogas (Isacson y Kinosian, 2017).

A través de lo mencionado hasta aquí, puede verse como la militarización se convirtió en una política extendida en toda América Latina. En este sentido, las Fuerzas Armadas de los países de la región destacan por su trabajo y por el rol preponderante desempeñado en el combate al

⁶El Plan Merida fue un Tratado internacional de seguridad establecido por los Estados Unidos en acuerdo con México y los países de Centroamérica para combatir el narcotráfico y el crimen organizado. El acuerdo fue aceptado por el Congreso de los Estados Unidos y activado por el expresidente George Bush el 30 de junio del 2008.

narcotráfico, anteponiéndose, muchas veces, al rol de la policía y de los cuerpos de seguridad, quienes quedan posicionados en un segundo plano en el tratamiento de estos temas. Este escenario contribuye al incremento de los niveles de violencia en general. De hecho, los países con mayores índices de violencias, -Brasil, México y Venezuela-, han optado por la militarización y por las políticas de uso de la fuerza como parte de sus estrategias de seguridad.

Sin embargo, hay tres casos nacionales puntuales en los cuales los marcos normativos vigentes establecen una división entre seguridad y defensa que hacen que la participación directa de la institución castrense en el abordaje de problemáticas de la agenda de seguridad pública tenga lugar en ocasiones excepcionales. Argentina, a Uruguay y a Chile son países que han mantenido una nítida distinción entre Seguridad Pública y Defensa Nacional. No obstante, como se puede observar en los capítulos que siguen, la evolución de las políticas de lucha contra el narcotráfico acontecida en la segunda década del siglo XXI significan que dicha distinción ya no resulta tan clara como antes.

Capítulo 2

El rol de las Fuerzas Armadas argentinas en la lucha contra el narcotráfico

Como se mencionó en el capítulo precedente, los países de la región pueden agruparse en base a la distinción estipulada entre Seguridad y Defensa en sus marcos normativos, según avalen o no, la participación militar en el ámbito doméstico. Entre los países que poseen una distinción entre ambas esferas, mencionamos a Argentina, Chile y Uruguay. En el presente capítulo, abordaremos el primero de esos tres casos.

Argentina forma parte de aquellos países que denotan una nítida separación entre Seguridad Interior y Defensa Nacional en materia legal. Cabe destacar que, durante el último proceso post autoritario, la Argentina recorrió un camino conducente hacia la desmilitarización, que desencadenó, entre otras cosas, en un debilitamiento de las Fuerzas Armadas, diferenciándose así de las situaciones que atravesaban otros países de la región. En este sentido, y para hacer mención a como el país abordó el final de uno de los momentos históricos más complejos para Argentina, retomamos a Frederic (2020), quien sostiene que democratización y desmilitarización fueron dos caras del modo en que el Estado y los ciudadanos tramitaron las atrocidades cometidas durante el terrorismo de Estado y la derrota en la Guerra de Malvinas, marcada por el activismo en derechos humanos a favor del juicio y castigo de sus responsables.

Es así como desde 1983, año en el que finaliza el Proceso de Reorganización Nacional establecido por el gobierno militar y se retorna a la democracia en Argentina, el debate en base a la función que debían desempeñar las Fuerzas Armadas y su vinculación a la Seguridad Interior adquiere un papel fundamental. Existía la necesidad de subordinar el poder militar al poder civil, de desmilitarizar la Seguridad Interior y, sobre todo, de delimitar cuál era el rol que los militares debían desarrollar, una vez finalizada la dictadura. De este modo, la separación entre la Defensa Nacional y la Seguridad Interior se volvió un tema crucial y prioritario de la agenda propia del reciente gobierno democrático argentino.

En base a lograr dichos objetivos, se da inicio a un proceso de cambios normativos que deriva en la promulgación, por parte del Congreso Nacional, de tres leyes fundamentales para nuestro tema de estudio. Estas leyes son: la Ley 23.554 de Defensa Nacional del año 1988, la Ley

24.059 de Seguridad Interior de 1992 y, posteriormente, en 2001, la Ley 25.520 de Inteligencia Nacional. Estas generan definiciones y establecen de manera legal la desmilitarización en el abordaje de la seguridad pública al interior del país.

A través de la Ley 23.554 de Defensa Nacional se establecieron las pautas para la organización de las Fuerzas Armadas como así también las bases para el Servicio de Defensa Nacional, la Organización Territorial y la Movilización. Por su parte, la Ley 24.059 de Seguridad Interior posiciono al sistema policial federal como el principal instrumento de la Seguridad Interior, estableciendo tres situaciones excepcionales en las que las Fuerzas Armadas podrían llevar a cabo una intervención en asuntos de Seguridad Interior. Por último, la Ley 25.520 de Inteligencia Nacional del año 2001, establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del Sistema de inteligencia de la Nación. Posteriormente, en junio del año 2006, se promulgó el Decreto N°727. Este decreto reglamenta la Ley 23.554, que había sido sancionada en 1988, y alude a la distinción entre defensa nacional y seguridad interior atribuida a las Fuerzas Armadas.

Tras lo señalado, en el presente capítulo se analiza el marco normativo vigente en Argentina en materia de Seguridad y Defensa y las medidas adoptadas en términos de lucha contra el narcotráfico entre los años 2010 y 2022 tomando en consideración los gobiernos de Cristina Fernández (2007-2015) y de Mauricio Macri (2015-2019) ya que ambos se desarrollan en el periodo de análisis comprendido en esta investigación. Los datos obtenidos provienen de fuentes primarias tales como decretos, reglamentaciones, informes y declaraciones, así como también de fuentes secundarias que dan cuenta de análisis realizados a partir de documentos oficiales. De esta manera, se establecen tres apartados; el primero de ellos refiere al marco normativo que enmarca la división entre seguridad y defensa en el territorio argentino; el segundo se centra en lo trabajado en esta materia durante la administración de Cristina Fernández y, en el tercer apartado, se analiza la gestión de Mauricio Macri en relación a la temática.

2.1 La separación entre Seguridad y Defensa en la Legislación Nacional

En base a lograr los objetivos señalados en materia de Seguridad y Defensa, es que se construyó en la República Argentina un amplio acuerdo político formulado por los partidos políticos mayoritarios de la época, la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista, junto a otros partidos minoritarios, y estructurado en dos leyes fundamentales promulgadas por el Congreso de

la Nación; una de ellas es la Ley 23.554 de Defensa Nacional del año 1988 y, la otra, la Ley 24.059 de Seguridad Interior correspondiente al año 1992, en palabras de Saín estas dos normas establecieron y regularon la institucionalidad y las bases organizativas y funcionales de la defensa nacional y la seguridad interior, configurando un verdadero consenso básico en materia de defensa y seguridad, que, aun con los conflictos, contrapuntos y reflujos que se produjeron en los años siguientes, se mantuvo vigente hasta 2013. (Saín, 2018).

Como se mencionó con anterioridad, en el año 2001 se llevó a cabo la promulgación de la ley 25.520 de Inteligencia Nacional que, conjuntamente con las leyes 23.554 y 24.059, definen, generan los marcos normativos y establecen de manera legal la desmilitarización en el abordaje de la seguridad pública en el país. La primera de ellas, la ley 23.554 del año 1988, estableció las bases jurídicas, orgánicas y funcionales para la preparación, ejecución y control de la Defensa Nacional. Lo hizo estructurando al Sistema de Defensa Nacional, fijando su finalidad y las responsabilidades de sus integrantes. Las Fuerzas Armadas fueron consideradas en esta ley como el elemento clave y fundamental de la Defensa Nacional. El campo de acción y ámbito de competencia de la institución castrense quedó delimitada de esta manera, pura y exclusivamente, a esa esfera. Dicha ley, asimismo, estableció una definición para Defensa Nacional. En este sentido, sostiene que consiste en: “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” (1988: art.2). Además, estipulaba que la Defensa Nacional se concreta: “En un conjunto de planes y acciones tendientes a prevenir o superar los conflictos que esas agresiones generen, tanto en tiempo de paz como de guerra, conducir todos los aspectos de la vida de la Nación durante el hecho bélico, así como consolidar la paz, concluida la contienda” (1988: art.3). Como sostiene Diamint (2008) dicha ley marco una diferencia importante con otros países de la región ya que prohibió a los militares ocuparse de temas de Seguridad Interior. Se destaca también, que a pesar de haber sido votada por unanimidad por los partidos mayoritarios, la amenaza de los levantamientos militares continuaba presente, lo que llevo al retraso de la reglamentación de dicha ley durante 13 años.

Más adelante en el tiempo, en el año 1992, se promulgó la Ley 24.059 de Seguridad Interior. En ella se define a esta última 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” (1992: art.2). A través de esta ley, se delimita la base estructural necesaria para el logro de los objetivos que en la misma se plantean. Dicha base está principalmente compuesta por las Fuerzas de Seguridad, a saber, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina, también por la Policía Federal y por las policías de las provincias adheridas al sistema. Además, la mencionada ley da origen a la creación del Consejo de Seguridad Interior, instituido como el ámbito de diálogo, acuerdo y articulación de la seguridad federal y local, del cual son miembros no permanentes el Ministro de Defensa y el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. La promulgación de esta Ley posicionó al sistema policial federal como el principal instrumento de la Seguridad Interior, no obstante, se definieron tres situaciones excepcionales a dicha regla, en las cuales las Fuerzas Armadas sí podrían llevar a cabo una intervención en asuntos de seguridad interior.

La primera de estas tres situaciones excepcionales, en la cual las Fuerzas Armadas sí pueden intervenir en aspectos vinculados a la seguridad interior, se da en caso de constituirse un Comité de Crisis cuya misión será la de “ejercer la conducción política y supervisión operacional de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales y provinciales que se encuentren empeñados en el restablecimiento de la seguridad interior en cualquier lugar del territorio nacional” (1992: art.13). Otro de los casos en el cual puede darse la situación de excepcionalidad antes mencionada, sucede al producirse “todo atentado en tiempo de paz a la jurisdicción militar, independientemente de poner en forma primordial en peligro la aptitud defensiva de la Nación” (1992: art.28) “constituye una obligación primaria de la autoridad militar la preservación de la fuerza armada y el restablecimiento del orden dentro de la aludida jurisdicción, de conformidad con las disposiciones legales vigentes en la materia” (1992: art.29). Finalmente, la tercera de estas situaciones excepcionales estipula que: “Las fuerzas armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior descrito en esta ley resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2°” (1992: art.31).

Vinculado con la primera de las Leyes señaladas hasta el momento, en el mes de junio de 2006, el gobierno nacional promulgó el Decreto N°727/06 a través del cual se reglamentó la Ley 23.554 de Defensa Nacional sancionada en 1988. En su artículo primero establece que: “Las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley N°24.059 de Seguridad Interior y en la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas en lo concerniente a los escenarios en los que se prevé el empleo del instrumento militar y a las disposiciones que definen el alcance de dicha intervención en operaciones de apoyo a la seguridad interior” (2006: art.1). Dicho Decreto, en su artículo tercero, también hace mención a la distinción entre Defensa Nacional y Seguridad Interior y el rol que en ese sentido se le atribuye a las Fuerzas Armadas, en este sentido señala: “El Sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior” (2006: art.3). Este Decreto reafirma la distinción entre Defensa y Seguridad establecida en 1988. En palabras de Marcelo Saín (2018), este Decreto implicó un hecho fundamental al buscar saldar el debate abierto en torno de los alcances de la defensa nacional y del rol de las Fuerzas Armadas frente a las nuevas amenazas o los asuntos inscritos en la seguridad interior. (Saín, 2018)

Finalmente, en relación a la última de las Leyes señaladas, a saber, la Ley 25.520 de Inteligencia Nacional correspondiente al año 2001, puede decirse que la misma establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del Sistema de inteligencia de la Nación y define a la Inteligencia Estratégica Militar como: “la parte de la Inteligencia referida al conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la Defensa Nacional, así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar” (2001: art.2.4). Se puede apreciar entonces, como la participación de las Fuerzas Armadas en materia de Seguridad Interior está legalmente contemplada en las tres situaciones excepcionales que fueron mencionadas previamente, en tanto que, para el combate de las denominadas nuevas amenazas como, por ejemplo, el narcotráfico, se establecen y delimitan otras áreas, pertenecientes principalmente al sistema de la Policía Federal

Argentina y sus agencias -Policía Federal, Gendarmería Nacional, Policía de Seguridad Aeroportuaria y Prefectura Naval Argentina-.

2.2 La presidencia de Cristina Fernández y el debilitamiento de la distinción entre Seguridad y Defensa.

Cristina Fernández gobernó el país en dos mandatos consecutivos que transcurrieron entre el año 2007 y el 2015. El período previo a su llegada a la presidencia argentina estuvo fuertemente marcado por la gestión llevada a cabo por quien fuera su predecesor, Néstor Kirchner. Desde el inicio de su mandato, Kirchner demostró fervientemente que tenía una clara posición respecto al tema militar y se mostró fuertemente dispuesto a llevar a cabo una agenda de derechos humanos. Como sostiene Battaglini (2011) las relaciones entre el poder político y las Fuerzas Armadas durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández se caracterizaron por un avance simultáneo en las agendas de control y de defensa.

Entre las acciones más destacadas del ex presidente en esta materia, se puede mencionar el hecho de retirar los retratos de dirigentes de la última dictadura militar en el país, a saber, Videla y Bignone, de las paredes del Colegio Militar, la entrega de la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA), mayor campo de concentración de la dictadura, a los organismos defensores de los derechos humanos, para convertirla en un Museo de la Memoria y albergar el archivo de la represión ilegal. Otras de sus medidas incluyeron la sanción, en el año 2003, de la Ley 25.779, que dio cumplimiento a los tratados internacionales en materia de derechos humanos y que declaró la nulidad de las leyes de Punto Final⁷ y Obediencia Debida⁸. También, en julio del 2006, la Corte Suprema anuló los indultos.

Durante la gestión Kirchnerista, en estas temáticas destacó la personalidad de la Ministra de Defensa, Nilda Garre, quien continuó ocupando dicho puesto durante el gobierno de Cristina Fernández. Uno de los logros más destacados de su gestión fue la reglamentación, en 2006, de la

⁷La Ley de Punto Final fue promulgada el 24 de diciembre de 1986 por el entonces presidente Raúl Alfonsín, estableció la paralización de los procesos judiciales contra los imputados de ser autores penalmente responsables de haber cometido el delito de desaparición forzada de personas durante la dictadura.

⁸La Ley de Obediencia debida fue una disposición legal dictada en Argentina el 8 de junio de 1987, durante el gobierno de Raúl Alfonsín, que estableció una presunción de que los delitos cometidos por los miembros de las Fuerzas Armadas cuyo grado estuviera por debajo de coronel durante el terrorismo de Estado y la dictadura militar no eran punibles, por haber actuado en virtud de la denominada «obediencia debida».

Ley de Defensa sancionada, como se mencionó anteriormente, en el año 1998, pero que nunca había sido reglamentada.

Con anterioridad a la gestión de Cristina en materia militar, el año 2007 se llevó a cabo el Operativo Fortín, a través de la Resolución N° 206 del Ministerio de Defensa y dirigido por el Comando Operacional del Estado Mayor Conjunto (EMCO), que anexó los medios de la Fuerza Aérea y del Ejército al sistema de vigilancia aeroespacial (SYNVICA)⁹ dirigido al control de la amplia frontera noroeste y noreste del país. Dicho operativo, fue un trabajo en conjunto que estaba orientado a la lucha contra el narcotráfico y el contrabando de armas en la frontera norte del país. El mismo fue puesto en marcha y luego continuado por el Operativo Fortín II que se detallara más adelante. En dicho operativo, y siguiendo a Calderón, las maniobras de control del espacio aéreo eran realizadas por la Fuerza Aérea y la información obtenida sobre vuelos irregulares se suministraba a las Fuerzas de Seguridad afectadas. De este modo, las Fuerzas Armadas se limitan al apoyo logístico, atendiendo a lo que disponen las leyes de defensa nacional y de seguridad interior. (Calderón, 2019).

Como menciona Saín (2018), durante el gobierno de Néstor Kirchner se había ratificado el consenso básico y se impusieron nuevas bases normativas e institucionales que implicaron la restricción funcional de las Fuerzas Armadas al ámbito de la defensa nacional y su sustracción de las labores de seguridad interior. Respecto a la presidencia de Cristina Fernández, la misma estuvo caracterizada por la continuidad de la agenda planteada por Néstor Kirchner, basada en la defensa y garantía de los derechos humanos.

Luego del triunfo que obtuvo en las elecciones presidenciales de 2007, una de las primeras acciones que llevó a cabo Fernández fue la permanencia de Nilda Garre a cargo del Ministerio de Defensa. Bajo esta administración se llevó a cabo la Resolución Ministerial N°1020/09, a fines del año 2009, a través de la cual se aprobaron los principios a ser aplicados ante hechos delictivos violentos flagrantes contra la jurisdicción militar¹⁰. En ella, se estipuló que “el personal militar tenía la obligación de hacer uso de la fuerza necesaria, proporcionada y razonable para rechazar la comisión de todo delito violento flagrante contra la jurisdicción militar, comunicando en forma inmediata el hecho a la autoridad judicial competente y

⁹El SYNVICA fue aprobado mediante el Decreto N° 1407/04 del Poder Ejecutivo Nacional, el mismo otorgó a la Fuerza Aérea Argentina la defensa, la vigilancia y el control integral aeroespacial.

¹⁰ Se entendía como jurisdicción militar al ámbito territorial donde la autoridad militar ejerce competencias propias derivadas de las leyes 23.554 y 24.948.

requiriendo la presencia de Fuerzas de Seguridad o Policiales, a cuyo efecto se debía aplicar un mecanismo de coordinación conforme a los criterios que establezca el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas en la Directiva de Criterios de Seguridad Comunes” (RM N°1020, 2009).

Mientras que, por su parte, durante el transcurso del mismo año, quedó en evidencia el principio de exclusión de las Fuerzas Armadas de los asuntos de seguridad internos a través de la promulgación del Decreto N° 1714/09, a instancias de la presidenta Fernández y de la Ministra de Defensa, Garre. El documento estipula que la misión principal del instrumento militar argentino es “la de conjurar y repeler toda agresión externa perpetrada por Fuerzas Armadas de otro Estado”. Por lo tanto, “la misión principal de las Fuerzas Armadas debe ser (...) el principal criterio ordenador de todo su diseño de fuerza, en tanto que toda misión subsidiaria del instrumento militar no deberá afectar las capacidades requeridas para el cumplimiento de aquella misión primaria y esencial”. (Decreto 1691/2006). Dicho Decreto aprobó la Directiva de Política de Defensa Nacional, ratificando la diferenciación de la defensa nacional y la inscripción de las Fuerzas Armadas en la misma, por un lado, y la seguridad interior, por el otro.

Años más tarde, en julio de 2011, se aprobó el Operativo Fortín II, mediante la Disposición Ministerial 590/11, a través de la cual se instruyó al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas a adoptar y diseñar aquellas acciones que se consideren necesarias para tener un mayor control en materia aeroespacial en el ámbito de la jurisdicción de la Defensa Nacional. Este operativo, dio continuidad al Operativo Fortín I, mencionado anteriormente.

En otro orden de cuestiones, se implementó asimismo el Operativo Escudo Norte, por medio del Decreto 1091, con el objetivo de incrementar aún más la vigilancia y el control, no solo del espacio aéreo, sino también terrestre y fluvial de jurisdicción nacional, en las fronteras noreste y noroeste de la Argentina. Este operativo estuvo enfocado, principalmente, en la problemática vinculada al tráfico ilícito de drogas, la trata de personas y el contrabando de bienes. Dicho operativo fue inscrito en el marco del sistema de seguridad interior y se llevó a cabo bajo un accionar conjunto. La Fuerza Aérea estaba, por un lado, a cargo del control del espacio aéreo, en tanto que la información obtenida a través de dicha acción era remitida a las Fuerzas de Seguridad correspondientes. Como sostiene Pons, de esta manera las Fuerzas Armadas continuaban limitadas al apoyo logístico y, por tanto, atendían lo dispuesto por las leyes de defensa nacional y de seguridad interior. (Pons, 2021: pág. 52)

El Escudo Norte involucró a aproximadamente 6.000 efectivos entre gendarmes y prefectos, además de 800 efectivos de fuerzas especiales y antidrogas, helicópteros y embarcaciones. A su vez, se puso a disposición del SINVYCA para detectar incursiones ilegales. En el acto de presentación del Plan Escudo Norte, llevado a cabo en Santiago del Estero, Cristina Fernández sostuvo que: “Esta es la articulación inteligente del Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, y el Ministerio de Seguridad y sus fuerzas en la lucha contra el narcotráfico” (La Nación, 2011). En palabras de Barreto (2019) “el Operativo Escudo Norte fue más allá de la vigilancia y el control del espacio aéreo e incluyó también al ámbito terrestre y fluvial, siendo la Fuerza de Tareas Conjunta Fortín II la encargada de llevarlo a cabo. Pese a que el operativo se mantuvo inicialmente dentro de lo jurídicamente correcto (esfera de las misiones subsidiarias de las FF.AA.), la ampliación que supuso en la práctica, fue militarizando el ambiente social de las zonas fronterizas del país, por ejemplo, a través de la presencia del Ejército en los patrullajes”.

En línea con esto, a partir de octubre de 2011, el Ejército comienza a tener mayor participación en el Operativo Escudo Norte realizando patrullajes conjuntos con efectivos de Gendarmería Nacional en la frontera norte, la cual se fue incrementando con el paso del tiempo hasta que, en el año 2013, con la llegada de Agustín Rossi al frente del Ministerio de Defensa obtuvo un impulso mucho mayor. El Ejército comenzó a tener una participación directa en materia de lucha contra el narcotráfico en base a la participación conjunta que comenzó a llevar a cabo con Gendarmería Nacional. En base a esto, el Ministro de Defensa explicó que “ante la situación de encontrarse con algún traslado irregular en la frontera, los hombres desplegados allí comunicarán inmediatamente a las fuerzas de seguridad para que ellas operativicen la cuestiones que tienen que ver con la Ley de Seguridad Interior.” (El Tribuno, 2013)

En base a lo mencionado hasta aquí, puede observarse que la institución castrense ha mantenido una activa participación en materia de lucha contra el narcotráfico en Argentina. A pesar de haber sufrido modificaciones y adaptaciones en base a los diversos contextos y al grado de participación, lo cierto es que su intervención no es un hecho discontinuo. De hecho, hacia la finalización del mandato de Cristina Fernández, la exclusión de la participación militar en asuntos de policía que se encontraba delimitada durante el mandato de Néstor Kirchner, comenzó a debilitarse. Así, la dilución entre los asuntos de seguridad y defensa, fue tornándose cada vez más difusa.

2.3 La presidencia de Mauricio Macri y la pretensión de militarizar la lucha contra narcotráfico

A mediados del año 2015, la campaña electoral por la presidencia de la República Argentina se llevó a cabo en un contexto en el que el narcotráfico como amenaza se posicionaba con peso en la agenda internacional. En este sentido, las voces de dirigentes políticos, tanto del oficialismo como de la oposición, que consideraban la necesidad de que las Fuerzas Armadas participaran en las zonas de frontera para combatir las amenazas del narcotráfico, se consolidaban. Así, el entonces candidato a la presidencia del país, Mauricio Macri, sostuvo que: “Las Fuerzas Armadas tienen que ayudar a recuperar el territorio que está en manos de los narcotraficantes” (Dapelo, 2014).

Una vez iniciada su presidencia en diciembre de 2015, el combate al narcotráfico se convirtió en uno de los ejes centrales de su gestión. Un ejemplo de esto fue la sanción de un protocolo que autorizaba el derribo de aviones en vuelos clandestinos aprobado en el Decreto N° 228/16, a fines de enero del 2016, a través del cual se declaró la “emergencia de seguridad pública en la totalidad del territorio nacional con el objeto de revertir la situación de peligro colectivo creada por el delito complejo y el crimen organizado, que afecta a la República Argentina” (Decreto N° 228, 2016). En dicho decreto, se definía como delito complejo y crimen organizado a “la producción, tráfico y comercialización de estupefacientes, contrabando de armas, asociación ilícita calificada o terrorista o con fines políticos o raciales, fraude contra la Administración Pública, prostitución de menores y pornografía infantil, financiación del terrorismo y trata de personas”. (Decreto N° 228, 2016).

De la mano de dicho Decreto, se sustituyó el operativo Escudo Norte contra el avance del narcotráfico y se creó en su lugar el Operativo Fronteras, sin sufrir modificaciones y volviéndose permanente. Como sostiene Saín “esta acción se llevó a cabo al considerar que el Operativo Escudo Norte no había dado los resultados esperados, este fue transformado en el Operativo Fronteras, sin modificar ninguno de sus objetivos, metas y prescripciones, lo que significaba la continuidad del mismo pero bajo otro nombre.” (Saín, 2018: p.63) Además, en sus artículos 4° y 5° se establecía la implementación de medidas y adquisiciones necesarias para el control material y tecnológico de la zona de fronteras, así como la radarización de la frontera norte, con el fin de lograr “un eficiente control y una efectiva disponibilidad de información en relación a la

ocupación y tránsito diario que se despliegue dentro del espacio aéreo soberano.” (Decreto N° 228, 2016).

En materia de protección del espacio aéreo, con dicha normativa se aprobaron las Reglas de Protección Aeroespacial (art. 9) y se aprobó el levantamiento del secreto militar declarado respecto de las “Reglas de Empeñamiento para la Defensa Aeroespacial” (art. 10) aprobada por el Decreto 2415/14. Estas medidas autorizaban a las Fuerzas Armadas a actuar ante la presencia de un “vector incursor” y a llevar a cabo acciones como identificación de la aeronave con radares o con otras aeronaves y/o la emisión de órdenes y advertencias; y a la demostración/uso de la fuerza como último recurso cuando se estuviera poniendo en riesgo o dañando el entorno nacional. De esta manera, se autorizó el derribo de naves que fueran consideradas incursoras y, como sostiene Saín (2018), las reglas dejan en manos de las autoridades militares intervinientes la decisión del derribo de una aeronave furtiva, sin intervención judicial ni de las autoridades políticas del Ministerio de Seguridad o de Defensa. Sin embargo, cabe destacar que bajo la opinión de varios sectores políticos y del ex ministro bonaerense de Seguridad, León Arslanián, se consideraba que “el tema de la ley de derribo viola por empezar dos leyes: la de Seguridad de Interior y la de Defensa Nacional, que prohíben la actuación de las fuerzas militares o armadas en esta materia. De modo que utilizar la Fuerza Aérea con esa finalidad tiene un problema serio de carácter legal” (Tres Líneas, 2016).

En otro orden de cuestiones, durante el año 2016, se llevó a cabo un operativo de control de narcotráfico denominado “Ejercicio de combinación El Dorado”, en la provincia de Misiones, cuya característica fundamental es que se desarrolló con la participación conjunta de las Fuerzas Armadas. Dicho operativo resultó en la incautación de más de 3 toneladas de marihuana y se detuvieron a 15 integrantes de una organización narcotraficante. La entonces Ministra de Seguridad, Patricia Bullrich, sostuvo al respecto: “La lucha contra el narcotráfico es uno de los grandes objetivos que tiene el Gobierno Nacional; es una directiva muy clara del Presidente Mauricio Macri. La coordinación de dos jueces federales, Federico Villena y Miguel Guerrero, fue clave para avanzar en la investigación” (Impulsobaires, 2017). Ese mismo año se promulgó la Resolución Ministerial N°154/17 la cual derogó la Resolución Ministerial N°1020/09, que había sido promulgada durante la presidencia de Cristina Fernández. A partir de ese momento se

establecieron nuevos principios para ser aplicados ante hechos delictivos contra la Zona Militar,¹¹ la cual, a diferencia del término “jurisdicción militar”, contribuía a diluir la distinción entre la defensa nacional y la seguridad interior. Los hechos mencionados pueden considerarse como expresión de la búsqueda de lograr introducir la participación de las Fuerzas Armadas a ciertas labores que se encuentran inscriptos en asuntos de seguridad interna.

Otro hito importante en este periodo es la firma de acuerdos de cooperación en materia de seguridad y defensa sellados por el ex presidente de Estados Unidos, Barack Obama y el presidente argentino, Mauricio Macri, en marzo del año 2016. Dentro de los temas más destacados de dichos acuerdos se encuentran comprendidos la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, la asistencia en la Triple Frontera como así también cuestiones inherentes a la defensa hemisférica y a las fuerzas de seguridad en el Comando Sur. Como sostiene Luciano Anzelini “el contenido de estos acuerdos supone, en definitiva, la aceptación por parte de Argentina de un conjunto de lineamientos estratégicos contenidos en los documentos elaborados por el Departamento de Defensa para nuestra región, que hasta la asunción del gobierno de Macri habían sido resistidos por hallarse en contradicción con el plexo normativo vigente en el país”. (Anzelini, 2017: pág. 18)

En consonancia con esto, en el año 2018 se establece, a través del Decreto 860, el Operativo Integración Norte, cuyo objetivo radica en el fortalecimiento de la presencia estatal en la frontera norte del país, brindando apoyo al Plan Fronteras Protegidas. Este operativo está bajo la conducción del Comando Operacional del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y brinda apoyo logístico a las Fuerzas de Seguridad en las provincias de Salta, Jujuy, Formosa, Chaco y Misiones. Así, en el discurso que el presidente protagonizó en la provincia de Jujuy sostuvo que “hacer transformaciones profundas no es de un día para el otro, no son tareas fáciles pero lo estamos haciendo y estamos dando a luz una nueva Argentina que se enfrenta a cualquier comportamiento mafioso, que no quiere convivir más con la prepotencia y con algunos que creen que pueden estar por fuera de la ley” (Infobae, 2018). La expedición de dicho Decreto se lleva a cabo en el marco del Proceso de Reestructuración del Sistema de Defensa Nacional, iniciado por el Decreto 683, derogando el 727/06 y el 1691/06, y se enfoca en el rol de las Fuerzas Armadas. El mismo afirma en su artículo primero que: “las agresiones no solo son de carácter estatal

¹¹ Se entendía como Zona Militar como el ámbito territorial donde la autoridad militar ejerce competencias propias derivadas de las Leyes 23.554 y 24.948

militar, sino que en ocasiones se manifiestan de otras formas que, sin dejar de tener su origen en el exterior, se desarrollan en nuestro territorio y/o tienen efectos en él, afectando intereses que la Defensa Nacional puede y debe contribuir a preservar” (Decreto N° 683/18, art.1). Al mismo tiempo su artículo segundo modifica el esquema de tareas subsidiarias establecido en el Decreto 1691 y es reemplazado por cuatro tipos de operaciones militares: Operaciones de Defensa de los intereses vitales de Nación; Operaciones dispuestas en el marco de la ONU u otros organismos internacionales; Operaciones en el marco de la Ley 24.059 y Operaciones en Apoyo a la Comunidad Nacional e Internacional y permitiendo que las mismas influyan en cuestiones del ámbito militar tales como su formulación doctrinaria, planificación y adiestramiento (Decreto N° 683/18, art. 3). Esta medida fue acompañada por la enunciación de una Nueva Directiva de Defensa de Política Nacional dictada por el presidente Macri y aprobada por el Decreto 703/18. La misma destacó que la seguridad de los Estados de América Latina se encontraba fuertemente condicionada y afectada por fenómenos de carácter transnacional tales como el narcotráfico, la trata de personas y el contrabando y que si bien estos temas correspondían en primera instancia a los organismos de seguridad e inteligencia nacionales, las Fuerzas Armadas contaban con capacidades no solo materiales sino también de infraestructura y tecnológicas que podrían aportar y emplearse para combatir estas problemáticas lo cual establece una clara continuidad e intensificación de la participación castrense en el combate contra el narcotráfico. Como sostiene Sergio Eissa (2020), con estas acciones se avanzaba sobre la separación orgánica y funcional entre la Defensa nacional y la seguridad interior, pero sin modificar las leyes.

Al respecto, el presidente sostuvo que “es importante que las fuerzas militares puedan colaborar con la seguridad interior, principalmente brindando apoyo logístico en la zona de frontera, interviniendo frente a la prevención de eventos de carácter estratégicos.” (La Capital, 2018). A raíz de las medidas anunciadas por el presidente Mauricio Macri, puede observarse una intención de incorporar a las fuerzas de seguridad para que den respuesta ante las nuevas amenazas, concepto que agrupa peligros entrecruzados que en la concepción de Juan Gabriel Tokatlian, conduce a lo que él mismo denomina *Doctrina de Inseguridad Nacional*: “A diferencia de la vieja Doctrina de Seguridad Nacional cuyos enemigos eran los “comunistas” y los “subversivos”, los enemigos actuales son un abanico de oscuros actores interconectados que constituyen parte de una acechanza global que deberían ser neutralizados por los militares” (Tokatlian, 2018).

Por otra parte, es menester mencionar la concreción de los Operativos Conjuntos Abiertos de Fronteras (OCAF), puestos en marcha por el Ministerio de Seguridad, para la gestión de la coordinación inter-fuerzas e inter-agencial en la Zona de Seguridad de Fronteras, como organismo permanente que persigue el objetivo de “ejercer la coordinación de las acciones u operaciones conjuntas de seguridad que resulten necesarias en el marco de cada uno de los Operativos Conjuntos de Seguridad de Fronteras que se lleven a cabo para prevenir y conjurar hechos delictivos de organizaciones criminales nacionales y transnacionales y sus delitos conexos, en jurisdicción de la Zona de Seguridad de Fronteras” (Ministerio de Seguridad, Resolución 1221). Cabe destacar que en el OCAF del año 2016 se llevó a cabo la intervención de las Fuerzas Armadas a través de apoyo logístico.

Tras lo mencionado en el presente apartado puede señalarse que en Argentina, durante la presidencia de Mauricio Macri, tiene lugar un proceso de militarización en materia de lucha contra el narcotráfico que tuvo como hitos fundamentales, en primer lugar, al Decreto N° 228 del año 2016, a través del cual se declaró el estado de emergencia de seguridad pública así como también se estableció la continuidad del Operativo Escudo Norte bajo la nueva denominación de Operativo Frontera y, en segundo lugar, al Decreto N° 683 del año 2018, el cual que define al Proceso de Reestructuración del Sistema de Defensa Nacional. La mayoría de las acciones llevadas a cabo en materia militar durante el periodo macrista estuvieron orientadas a un fortalecimiento y una mayor intervención de la institución castrense en materia de lucha contra el narcotráfico.

En base a lo mencionado hasta aquí, es posible afirmar que las acciones desplegadas en Argentina durante la última década hacia la militarización del control del narcotráfico, sobretudo en la frontera norte, se desarrollan en dos etapas. La primera de ellas ocurrió durante la última administración de Cristina Fernández, tendiendo a una acotada intervención de la institución en cuestiones de narcotráfico. La segunda, como continuidad de la primera, aconteció durante la presidencia de Mauricio Macri y demostró una mayor intervención militar en dichos asuntos, situación fortalecida por el vínculo que el gobierno argentino mantuvo con los Estados Unidos. Estos hechos permiten poner en duda la premisa de que en Argentina sigue existiendo una nítida distinción en materia de Defensa y Seguridad.

Capítulo 3

El rol de las Fuerzas Armadas chilenas en la lucha contra el narcotráfico

La distinción entre Defensa Nacional y Seguridad Interior en el caso de Chile carece de nitidez hasta 2010 y ello se debe en buena medida a la modificación que sufrieron esos conceptos a lo largo del tiempo como resultado de las diversas reformas e incorporaciones realizadas en la legislación nacional desde la década del 60. Por ello, la elaboración de los Libros de defensa (LDN), revierte esta situación definiendo los conceptos de seguridad y defensa. En sintonía con esto, la publicación de la Ley n° 20424 de estatuto orgánico del Ministerio de Defensa Nacional (MINDEF), brinda una nueva estructura para la conducción de la defensa nacional. No obstante, las medidas adoptadas en torno a la lucha contra el narcotráfico entre los años 2010 y 2021 por los gobierno de Sebastián Piñera y de Michele Bachelet, implicaron desplegar acciones que se corresponden con la militarización de la seguridad pública.

De esta manera el siguiente capítulo tiene como objetivo analizar el marco normativo vigente en Chile en materia de Seguridad y Defensa, así como las medidas adoptadas en torno a la lucha contra el narcotráfico entre los años mencionados. A tal fin, los datos obtenidos provienen de fuentes primarias tales como decretos, reglamentaciones, informes y declaraciones, así como también de fuentes secundarias que dan cuenta de análisis realizados a partir de documentos oficiales. Por último, el capítulo se encuentra dividido en tres apartados. El primero de ellos hace referencia específicamente al marco normativo que enmarca la división entre seguridad y defensa en el territorio chileno; el segundo se centra en lo trabajado en esta materia durante la primera administración de Sebastián Piñera y la continuidad que se produjo durante la presidencia de Michelle Bachelet y, finalmente, en el tercer apartado, se analiza la segunda administración del mandatario señalado, en relación a la temática, donde se visualiza un mayor endurecimiento de las medidas.

3.1 La separación entre Seguridad y Defensa en la Legislación Nacional

Chile se caracteriza por ser un país que cuenta con una nítida delimitación en materia de Seguridad Interior y Defensa Nacional, al igual que el caso de Argentina. Cabe destacar, que la

definición de dichos conceptos ha demostrado una evolución en el transcurso del tiempo encontrándose hoy establecidos en los Libros de Defensa Nacional.

Como primer antecedente del país trasandino se encuentra la promulgación del Decreto con fuerza de Ley (DFL) N° 181, del 23 de marzo del año 1960, que fijó tareas vinculadas con la Seguridad Pública y la Defensa Nacional a todos los sectores del Estado y su organización. Sin embargo, dicho Decreto no ofrece una definición específica de Defensa y Seguridad en sí. No obstante esto, cabe mencionar que el DFL significó aportes, entre ellos la creación del Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA), cuya misión era la de “asesorar al Presidente de la República en todo lo que refiere a la seguridad de la Nación y al mantenimiento de su integridad territorial” (DFL N°181, art. 1). Además, en su décimo artículo, creó la Junta de Comandantes en Jefe como el más alto organismo asesor del Ministerio de Defensa Nacional en materias que incumben a las tres instituciones (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) y estableció que el Estado Mayor de la Defensa Nacional “será el organismo permanente de trabajo y de coordinación del Ministro de Defensa Nacional, del Consejo de Seguridad Nacional y de la junta de comandantes en jefe” (DFL n°181, art.1). El decreto en cuestión mantuvo vigencia hasta el 4 de febrero del año 2010, día en que fue derogado y promulgada la ley 20424 de Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional (MINDEF), estableciendo una nueva estructura para la conducción de la Defensa Nacional, y dejando inactivo lo establecido en el anteriormente mencionado DFL N°181.

Otro antecedente radica en que en 1980 entró en vigor una nueva Constitución Nacional de la República de Chile, promulgada durante el gobierno militar y que aún se encuentra en vigencia, que será la encargada, entre otras cuestiones, de delimitar las relaciones cívico militares de Chile, una vez logrado el retorno a la democracia en 1990. A través de la misma, las Fuerzas Armadas (FFAA) chilenas garantizaron para sí un cierto grado de autonomía, a través de, como sostiene Agüero (2002), un sólido legado constitucional que les dio poderes y prerrogativas. Dicho documento, delimita cuestiones relacionadas a la Seguridad y la Defensa, aunque no de manera integral. En su artículo primero establece que: “Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”. (Constitución Nacional de Chile, art. 1) Dicho documento establece a su vez, en el artículo 101, las

instituciones y cuerpos que llevarán a cabo cada una de estas, a saber: “Las Fuerzas Armadas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional. Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública. Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes de los Ministerios encargados de la Defensa Nacional y de la Seguridad Pública son, además, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas”. (Constitución Nacional de Chile, art. 101)

Puede agregarse a la lista de antecedentes, las reformas aplicadas a dicha Constitución en el año 2005, bajo la presidencia de Ricardo Lagos. En ese momento, fueron aprobadas 58 reformas a la Constitución de 1980. Entre otras cuestiones, se le restó poder a las Fuerzas Armadas, aumentando las capacidades del Congreso y permitiendo profundas enmiendas a instituciones como el Tribunal Constitucional y el Consejo de Seguridad Nacional. Otro de los cambios introducidos, implicó poner fin a la función de las Fuerzas Armadas de ser garantes de la institucionalidad; además, los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y de Orden ya no son inamovibles de sus cargos tras estas modificaciones, quedando bajo la autoridad discrecional del Presidente de la República. Siguiendo a García Pino y Montes, esta reforma constitucional del 2005 “zanjó los temas centrales pendientes sobre la subordinación y el control democrático de los militares. A partir de ésta, no es dable argumentar que la constitución o el sistema político chileno padecen, en materias de defensa, de enclaves autoritarios, esferas de poder no democráticamente controlado, o rol de los militares como garantes de la institucionalidad democrática” (García Pino y Montes, 2009: pág. 84). Los autores concluyen señalando que, a partir de ese momento, la constitución finalmente logra cumplir con requisitos democráticos en materia militar y de defensa.

En este apartado también es necesario incluir la Ley 18961 de Carabineros de marzo 1990, modificada posteriormente por la Ley 20502 del año 2011, la cual define a Carabineros de Chile como: “una Institución policial técnica y de carácter militar, que integra la fuerza pública y existe para dar eficacia al derecho; su finalidad es garantizar y mantener el orden público y la

seguridad pública interior en todo el territorio de la República y cumplir las demás funciones que le encomiendan la Constitución y la ley. Dependerá directamente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y se vinculará administrativamente con éste a través de la Subsecretaría del Interior” (Ley 18961, art. 1). De esta manera se puede apreciar Chile mantiene su distinción entre las instituciones que participan en lo correspondiente a la Defensa y Seguridad, recalando que cada una de dichas instituciones responden a dos Ministerios diferentes. Un punto a destacar en este sentido es que si bien Carabineros es una Institución de carácter militar, sus funciones están directamente relacionadas con el orden público y la seguridad interior.

Como se puede observar, tanto la Constitución Nacional como el DFL N° 181, establecen las bases para llevar a cabo la Defensa Nacional y mantener la seguridad, aunque llamativamente, no establecen una definición clara y concisa de cada uno de estos conceptos. Esto llevó hacia comienzos de los noventa (de la mano del restablecimiento de la democracia) se produzca una discusión acerca de la existencia y del sentido de la Política de Defensa Nacional y sobre la necesidad de una actualización de la misma (Fuentes, 2010). Es justamente en dicha década, que comienzan a producirse en Chile los Libros de Defensa (LDN), los cuales son elaborados bajo la potestad del Ministerio de Defensa y publicados bajo la autorización presidencial. En este sentido, “los procesos de elaboración de los libros de la defensa conforman una instancia de aproximación entre civiles y militares y su resultado refleja la creciente inmersión de los civiles en un sector que históricamente en Chile ha sido ocupado por militares; el propósito de este grupo emergente en el sector ha sido la democratización de la Defensa, que se manifiesta, especialmente, en el desarrollo de una serie de políticas y su profundización” (Faundes, 2017, pág. 188).

Por otra parte, y hasta el momento de realización de esta investigación se han publicado cuatro LDN en Chile (1997, 2002, 2010 y 2017). Cada uno de ellos refleja la situación particular del momento en el cual se escribieron y denotan la evolución que se ha mantenido en base a la defensa nacional y la seguridad interna. En el presente trabajo se analizarán los últimos dos Libros de Defensa, ya que son aquellos que se encuentran actualmente vigentes, a saber, el LDN 3 de 2010 y LDN 4 del año 2017. Lo característico de ambos libros es que los conceptos de Defensa y Seguridad plasmados en ellos coinciden. Así es como se sostiene en los Libros de Defensa de los años 2010 y 2017 que: “La seguridad de la nación chilena debe entenderse como una condición que varía según las acciones que el Estado realice para hacer avanzar el país hacia

los objetivos pretendidos y resguardar los intereses nacionales con la menor interferencia de riesgos, amenazas, problemas u otros obstáculos importantes” (LDN 2017, pág. 98). También, establecen que la búsqueda de la seguridad del país “debe materializarse por medio de instituciones con responsabilidades bien diferenciadas y específicas, las que el Estado emplea combinadamente con otras funciones estatales complementarias en este propósito” (LDN 2017, pág. 98).

En lo que respecta a la Defensa, los LDN en cuestión señalan que: “acción del Estado para mantener la independencia política del país y su integridad territorial, así como para proteger a su población frente al uso de la fuerza o a la amenaza del uso de la fuerza por parte de actores internacionales. Considera el conjunto de medios materiales, humanos y morales que una nación puede oponer a las amenazas de un adversario en contra de tales bienes y de sus intereses. Su propósito es contribuir al logro de una condición de seguridad externa tal, que el país pueda lograr sus objetivos libre de interferencias exteriores” (LDN 2017, pág. 96). Además, se hace referencia a cierto orden de procedimiento: “En su propósito de dar seguridad externa al país, la Política de Defensa complementa a la Política Exterior. Del mismo modo, en materia de seguridad interna, contribuye a la Política de Orden Público y Seguridad Interior; la participación directa de medios de las Fuerzas Armadas en tareas de orden interno se encuentra regulada en el artículo 39 y siguientes de la Constitución Política de la República en virtud de ciertos Estados de Excepción Constitucional” (LDN 2017; págs. 98 y 99).

En cuanto a los Estados de Excepción mencionados en el LDN, la Constitución Nacional de Chile establece en su artículo 39 que: “El ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución asegura a todas las personas sólo puede ser afectado bajo las siguientes situaciones de excepción: guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública, cuando afecten gravemente el normal desenvolvimiento de las instituciones del Estado” (Constitución Nacional de Chile, art. 39)¹². Asimismo, en su artículo 40, se indica que “El estado de asamblea, en caso de guerra exterior, y el estado de sitio, en caso de guerra interna o grave conmoción interior, lo declarará el Presidente de la República, con acuerdo del Congreso

¹² El artículo N° 39 de la Constitución Nacional fue sustituido por el artículo 1° N° 20 de la ley de Reforma Constitucional N° 20.050. Anteriormente había sido sustituido por el artículo único N° 18 de la ley de Reforma Constitucional N° 18.825.

Nacional. La declaración deberá determinar las zonas afectadas por el estado de excepción correspondiente” (Constitución Nacional de Chile, art.40)¹³.

Otro punto de interés relacionado a lo anterior se encuentra en el art. 42, el cual señala que “El estado de emergencia, en caso de grave alteración del orden público o de grave daño para la seguridad de la Nación, lo declarará el Presidente de la República, determinando las zonas afectadas por dichas circunstancias” (Constitución Nacional de Chile, art. 42)¹⁴.

El mismo año que se lleva a cabo la redacción del tercer Libro de Defensa (2010) se produce la promulgación de la ley 20424 de Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional (MINDEF), ley que establece una nueva estructura para la Conducción de la Defensa Nacional, dejando inactivo lo establecido en el anteriormente mencionado DFL N°181. Esta Ley, como sostiene Soto Silva (2010), tiene como objetivo el fortalecimiento de la autoridad presidencial y ministerial en la gestión de los procesos de gobierno, dando más control civil subjetivo y objetivo a la autoridad civil. En palabras del autor, la nueva organización del MINDEF actualizó la normativa orgánica y fijó una estructura capaz de llevar a cabo el ciclo completo de políticas públicas del sector, comenzando con la emisión de una Política Estratégica Nacional como objetivo general de carácter político del Estado frente al actuar de la defensa (Soto Silva, 2010).

Entre los principales cambios que trajo aparejados la Ley 20424 se encuentran: “El Estado tiene el deber de resguardar la seguridad exterior del país y dar protección a su población. El Presidente de la República tiene autoridad en todo cuanto tiene por objeto la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes. Para los efectos de ejercer dicha autoridad y conducir la defensa nacional, el Presidente de la República dispone de la colaboración directa e inmediata del Ministro de Defensa Nacional, en los términos establecidos por la Constitución y las leyes” (Art. 1).

Asimismo, sostiene que: “Las Fuerzas Armadas dependen del Ministerio de Defensa Nacional, según lo dispuesto en el artículo 101 de la Constitución y en el artículo 1° de la ley N°18.948 Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas” (Art. 2°). Finalmente, que “El

¹³ Idem.

¹⁴ Idem.

Ministerio de Defensa Nacional es el órgano superior de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de la Defensa Nacional” (Art. 3°).

Tal y como se presento en el presente apartado, la conceptualización de la Defensa Nacional y la Seguridad Publica en Chile ha sido un tema de larga data y el cual ha evolucionado en el tiempo. La ausencia de una definición específica de los mismos encontró su finalización con la elaboración de los LDF, brindando de esta manera el marco normativo necesario para su interpretación y aplicación estableciendo de esta manera una nítida separación entre dichos ámbitos y las instituciones y Ministerios que participan en lo correspondiente a la Defensa y Seguridad.

3.2 El Plan Frontera Norte durante la presidencia de Sebastián Piñera y la continuidad de la administración Michelle Bachelet

En enero del año 2010, después de más de 20 años en que la derecha chilena no obtenía el triunfo en las elecciones presidenciales, logra la mayoría el candidato de la Coalición por el Cambio, Sebastián Piñera, poniendo fin así a la presidencia de Michelle Bachelet, del partido de la Concertación. El 27 de febrero de 2010, durante el periodo intermedio entre las elecciones y la asunción del nuevo gobierno, se produjo un sismo de 8,8 grados en la escala de Richter con un consecuente tsunami. Se menciona este hecho dado que debido a la emergencia, el Ejército fue instado a colaborar en misiones de carácter humanitario, así como también en el restablecimiento del orden en las regiones del Biobío y del Maule, al sur del territorio chileno, zonas altamente afectadas. El ministro de Defensa, Francisco Vidal, sostuvo que el Ejército “sólo usaría la fuerza de forma disuasiva y para garantizar la tranquilidad de los ciudadanos” (BBC,2010). Por su parte, el responsable militar de la zona, el general Guillermo Ramírez, dijo a un periódico local que "se ha establecido toque de queda en orden a restablecer el orden público, que se ha visto quebrantado hasta la saciedad" (BBC, 2010). Este hecho en particular causó, en palabras de Varas: “El despliegue de las Fuerzas Armadas en apoyo a un sobrepasado cuerpo de Carabineros para resguardar el orden público, se convirtió en el escenario propicio para que reaparecieran propuestas de modificación del rol de las instituciones armadas” (Varas, 2017, pág. 85).

En lo que respecta específicamente a la temática del narcotráfico, en junio de 2010, ya en la presidencia, Sebastián Piñera realizó una gira por el norte del país, en compañía del ministro de

Defensa, Rodrigo Hinzpeter, donde destacó su intención de trabajar conjuntamente con los Gobiernos Regionales para “combatir el narcotráfico con toda la fuerza del mundo y todo el rigor de la ley” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2011), llevando esto a la firma de un convenio de colaboración en materia de seguridad y combate al narcotráfico con los intendentes de las zonas involucradas y como resultado en octubre del 2011, los ministros del Interior y de Defensa Nacional, (Rodrigo Hinzpeter y Andres Allamand, respectivamente) anunciaron la implementación del denominado Plan Frontera Norte (PFN). El mismo tuvo el objetivo de “combatir el narcotráfico, contrabando y otros flujos ilícitos en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, al norte del país” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2011). Estas regiones limitan en su frontera norte con Bolivia, Perú y Argentina, y se trata de una superficie de alrededor de 185.000 km. Hinzpeter, sostuvo que lo primordial radicaba en “evitar el ingreso y salida de droga y contrabando del país a través de puertos, sectores costeros no habilitados, complejos fronterizos y pasos no habilitados” (Ministerio del interior y Seguridad Pública, 2011). Asimismo, según el informe de la Comisión Especial Investigadora acerca de la implementación del Plan Frontera Norte (2012), el lanzamiento del mismo se basó en experiencias llevadas adelante en otros países de la región, las cuales se tuvieron en cuenta para la elaboración de esta estrategia, como ser, la implementación del Plan Frontera Segura en Brasil y el Plan Escudo Norte en Argentina.

El plan de Piñera supuso una inversión aproximada de más de \$35 mil millones de pesos chilenos (60 millones de dólares, aproximadamente) entre 2011 y 2014. Tuvo como principal objetivo evitar el ingreso y salida de droga y contrabando del país a través de puertos, sectores costeros no habilitados, complejos fronterizos y pasos no habilitados. Esta preocupación especial por la frontera tiene su origen en la dinámica que ha adquirido el tráfico de drogas presente en Tarapacá, proveniente de dos de los mayores países productores de clorhidrato de cocaína y sus derivados: Perú y Bolivia. Como sostiene García Pinzon (2015) la reconfiguración de la geografía del narcotráfico en América Latina y el Caribe ha llevado a un nuevo posicionamiento de esta problemática en la agenda de seguridad de Chile. El control territorial ahora se enfoca en impedir el paso de bienes considerados ilícitos. Justamente, el PFN evidencia el cambio en las prioridades y formas de control en el territorio, que se expresan en una mayor “policialización” en las fronteras.

Estructurado bajo los ejes de fortalecer los complejos fronterizos, el control de los pasos no habilitados, el fortalecimiento de la presencia en la frontera marítima, la cooperación con los países vecinos contra el crimen organizado y mejorar la capacidad operativa de Carabineros y de la Policía de Investigaciones (PDI), participaron en el proyecto los ministerios de Interior y de Defensa, Carabineros, la PDI, las Fuerzas Armadas, Aduanas, la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante y el Servicio Agrícola Ganadero. En este sentido, el ministro de Defensa, Andrés Allamand (2011-2012), aseguró que “el plan Frontera Norte es un paso muy importante para la seguridad del país, para el control del narcotráfico, para el control de la delincuencia y el contrabando e implica una tarea de coordinación con los países limítrofes muy importante” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2011). Como asevera García Pinzon (2015), el Plan Frontera Norte representa la implementación de acciones por parte del Estado chileno con base en una nueva agenda de seguridad. (García Pinzon, 2015).

Tras el triunfo de Michelle Bachelet y su segunda asunción a la presidencia (2014-2018), se planteó la revisión del Plan, teniendo en cuenta los cuestionamientos vinculados a una red de corrupción y tráfico de drogas que involucraron al Jefe Antidrogas de la Carabineros de Chile como así también la adquisición de bienes especializados. Finalmente, en 2014 se anunció el fortalecimiento del Plan Frontera Norte y su inclusión en el plan de seguridad del gobierno, vigente hasta el año 2018. Asimismo, en el primer semestre Bachelet presentó el Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito; denominado “Seguridad para todos”. Esta nueva hoja de ruta en materia de seguridad, es el resultado de un abordaje de la Seguridad Pública entendida como un derecho humano, destacando así, como sus pilares fundamentales, la información, la participación ciudadana, la coordinación, la focalización territorial y el liderazgo local (Ministerio del Interior y Seguridad y Pública de Chile, 2014). De la mano de este documento, también se presentó el Plan Nacional Contra el Narcotráfico, cuyo objetivo consistía en mejorar la capacidad del país para reducir la distribución y disponibilidad de drogas ilícitas, así como la desviación de sustancias químicas utilizadas en su fabricación durante el período 2014-2020.

El Plan se compuso de un conjunto de acciones destinadas al control del tráfico de drogas en los barrios, con la pretensión de combatir al microtráfico, pero también, presentaba propuestas en materia de control fronterizo y actividades relacionadas al narcotráfico, como ser el lavado de activos y el desvío de precursores químicos. Como se plasma en el documento en cuestión, “el

fortalecimiento institucional apunta a apoyar las innovaciones policiales, promover la coordinación interinstitucional y establecer mecanismos de monitoreo de las actividades vinculadas con el narcotráfico” (Ministerio del Interior y Seguridad y Pública de Chile, 2014). Además, se plasman las instituciones que tendrán una cuota de participación en la búsqueda de estos objetivos, a saber: el Servicio Nacional de Aduanas de Chile; Carabineros de Chile; la Policía de Investigaciones de Chile; y la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante (Directemar), -dependiente de la Armada de Chile en el Ministerio de Defensa Nacional-, que en su rol de policía marítima de acuerdo a legislación vigente, participa al igual que los otros estamentos policiales del país en las tareas del control de tráfico en el mar territorial y en el borde costero de todo el litoral del país, además de los ríos y lagos navegables.

Por su parte, el refuerzo tecnológico y de infraestructura de las diversas instituciones vinculadas con el aseguramiento del control de fronteras es una tarea que el gobierno de Bachelet continuó realizando. En efecto, tanto el “Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito”, como el “Plan Nacional contra el narcotráfico 2014–2020”, reconocen la inserción de Chile en el escenario internacional y como corolario la necesidad de llevar a adelante estrategias que fortalezcan acciones ya iniciadas, estableciéndose como uno de los desafíos en el horizonte 2014–2018 afianzar el control fronterizo contra el tráfico de drogas. Para ello, las acciones se han concentrado en dos áreas que apuntan a focos geográficos diferentes. La primera medida es impulsar una visión integral de control de fronteras contra el narcotráfico a través de la elaboración de una estrategia que considere la extensa y diversa zona fronteriza chilena, como las diferentes modalidades de entrada de drogas, incluyendo los matices presentes en todas sus vías de ingreso (terrestre, marítimo y aéreo). Con esto se pretende identificar puntos específicos y críticos del territorio y concentrar los esfuerzos en esas zonas. Y la segunda, es fortalecer el control en la frontera norte, utilizando una estrategia ya existente desde el año 2011: el Plan Frontera Norte. (Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, 2014)

Por lo tanto, se puede sostener que las acciones tomadas por Sebastián Piñera en la lucha contra el narcotráfico en el periodo 2010-2014 han sido continuadas por el gobierno de Michelle Bachelet, siendo fundamental para ello el desarrollo de estrategias orientadas a fortalecer el control de las fronteras. Asimismo se observa que las medidas adoptadas en la primera presidencia de Piñera muestran claramente una inclinación hacia la participación activa de las fuerzas militares en el combate al narcotráfico, haciendo borrosa la separación entre la Defensa

Nacional y la Seguridad Pública. Esta característica se replica también en la gestión de Bachelet, durante la cual se lleva a cabo la continuidad y refuerzo de las acciones desplegadas por la institución castrense.

3.3 La segunda gestión de Sebastián Piñera y el endurecimiento de las medidas contra el narcotráfico

En el año 2018, durante la segunda presidencia de Sebastián Piñera, se lleva a cabo en la ciudad de Iquique el lanzamiento de la nueva Fuerza de Tarea de la Macrozona Norte. En el acto de presentación de dicha Fuerza, el presidente estuvo acompañado por el Ministro del Interior, Andrés Chadwick, y por el Ministro de Defensa, Alberto Espina. El grupo de la Fuerza de Tarea de la Macrozona Norte se encuentra coordinado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones y las Fuerzas Armadas, entre otros. Su objetivo fundamental es el de combatir a aquellas organizaciones criminales relacionadas con el narcotráfico, la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y el contrabando.

El presidente Piñera sostuvo: “Sabemos que por esta zona norte ingresa al país gran parte de la droga que finalmente termina destruyendo a nuestros niños, a nuestros jóvenes y a nuestras familias. Por eso el compromiso de nuestro Gobierno con el crimen organizado es una guerra sin cuartel, sin misericordia. Porque nuestra solidaridad está con los chilenos y chilenas que debemos proteger de estos delincuentes organizados” (Secretaría General de Gobierno, 2018). Además, recalcó que “el crimen organizado es un enemigo formidable, poderoso, inteligente y que no respeta nada ni a nadie. Tenemos que tomar conciencia que como sociedad tenemos que tener plena unidad y convicción en que debemos combatirlo con todos los instrumentos de la ley, con toda la fuerza de la voluntad y todos los insumos de la tecnología y de la inteligencia” (Secretaría General de Gobierno, 2018).

Más tarde, en agosto del 2019, se publicó el Decreto N° 265 cuyo artículo primero autorizó “la colaboración de las Fuerzas Armadas con las autoridades civiles y policiales competentes para actuar en relación a actividades que se vinculen al tráfico ilícito de migrantes, y al narcotráfico y crimen organizado transnacional, en el marco de las facultades que la Constitución y la ley les otorguen, en zonas fronterizas del territorio nacional” (Decreto N° 265, 2019). A su vez, dicho decreto establece que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública

coordinará con el Ministerio de Defensa para corroborar la manera en que las policías emplean dicha colaboración. El presidente sostuvo que: “Este decreto permite a las Fuerzas Armadas aportar sus capacidades en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado en nuestras fronteras”. El documento normativo establece que “la colaboración de las Fuerzas Armadas se dará básicamente en lo que se refiere a tareas de vigilancia, de apoyo logístico, de transporte y de tecnología”, detalló Piñera. A pesar de esto, explicó, en la misma nota, que el decreto "limita las actividades de las Fuerzas Armadas a lo relacionado con el narcotráfico y el crimen organizado en nuestras fronteras y, además, establece que la colaboración de las Fuerzas Armadas se dará básicamente en lo que se refiere a tareas de vigilancia, de apoyo logístico, de transporte y de tecnología para que, en conjunto con Carabineros, puedan ejercer un mejor control y dar más seguridad a nuestras fronteras" (Defensa.com, 2019).

Durante el anuncio de dichas medidas se estipuló que la colaboración sería acotada a determinados lugares y funciones como así también que se aplicaría durante el periodo de un año desde su publicación aunque dicho plazo fue extendido en 2020 por un año más. Así, el Ministro de Defensa Alberto Espina sostuvo: “el Presidente de la República ha resuelto prorrogar por un año más el Decreto 265, cuyo objetivo es la colaboración de las Fuerzas Armadas con las autoridades civiles y policiales en las áreas de logística, transporte y tecnología y en relación al narcotráfico y crimen organizado. Se amplía el plazo de vigencia, desde el 13 de agosto de este año al 13 de agosto de 2021. A pesar de las críticas que se hicieron, la evaluación es muy buena” (La tercera, 2020).

A comienzos del 2021 se comienza a gestar la idea de intervención por parte de las Fuerzas Armadas también en la Macrozona Sur (regiones del Biobío, La Araucanía y Los Ríos). Dicha propuesta se dio en base a diversos atentados, crecimiento del delito, usurpación de terrenos y diversos incidentes que pusieron en juego la estabilidad del orden interno sumado a las tensiones que el gobierno tiene con el pueblo Mapuche¹⁵. En este contexto, se buscaba en un

¹⁵ . El conflicto con el pueblo mapuche está directamente relacionado con el reclamo de las tierras que habitaron durante siglos y que ahora pertenecen, en su mayoría, a grandes empresas agrícolas y forestales, pero está mucho más vinculada con la falta de reconocimiento de dicha situación por parte del Estado chileno. La reivindicación territorial mapuche y la necesidad de reconocimiento de parte del estado chileno cobraron fuerza en las protestas tras el estallido social del 18 de octubre de 2019 en Chile. La falta de solución a los reclamos mapuches ha provocado una escalada de violencia en la última década en las regiones sureñas de La Araucanía, Biobío y Los Ríos, con ataques incendiarios a predios privados y camiones. También salió a luz la presencia del narcotráfico y de organizaciones de autodefensa, así como operativos policiales presuntamente montados para inculpar a los indígenas (Diario DW, 2021).

primer momento una ampliación del Decreto 265 a la Macrozona Sur que permitiera a las Fuerzas Armadas prestar apoyo logístico, tecnológico y de transporte a las fuerzas de orden y seguridad en el control territorial. Sin embargo, se podría pensar que el rechazo a dicha medida se contradecía con la aplicación del Decreto 265 ya que la institución castrense para ese momento se encontraba desplegada en el Norte. Esta extensión, que buscaba materializarse en el Decreto 249, se vio cargada de muchas críticas provenientes de varios sectores, aunque, de hecho, la diferencia fundamental es que el Decreto 265 establece colaboración en la frontera frente a amenazas exteriores en el norte, mientras que el Decreto 249 trata de un conflicto interno de orden público.

Cabe destacar que desde marzo de 2020, con la llegada de la pandemia del Covid-19, se había declarado en Chile el estado de catástrofe, lo que permitió el despliegue de las Fuerzas Armadas por el país. En este contexto en el que las Fuerzas se encontraban desplegadas a lo largo del territorio, el gobierno orientó sus esfuerzos en presentar este nuevo decreto de ampliación de las funciones de las Fuerzas Armadas, en base a trabajar de manera conjunta con la Policía ante el incremento de la inseguridad en la Macrozona Sur de Chile una vez finalizado el estado de catástrofe bajo el cual el Ejército realizó labores de capacitación y colaboración con las policías en tales zonas. De hecho, en septiembre de 2021, los ministerios del Interior, Rodrigo Delgado, y el Ministro de Defensa, Cristian de la Maza, ingresaron el decreto 249, firmado por el Presidente Piñera, que autorizaba la colaboración de las Fuerzas Armadas para apoyar a las autoridades civiles y policiales respecto de actos “que se vinculen con la prevención del porte, la tenencia y el tráfico ilícitos de armas de fuego, la criminalidad organizada, el narcotráfico y el terrorismo” en las citadas zonas de la Macrozona Sur. El decreto establecía que las Fuerzas Armadas “no podrán intervenir en procedimientos operativos que impliquen ejercer funciones que competan privativamente a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública o a otras entidades, como el Poder Judicial y Ministerio Público” (La tercera, 2021). Más allá de los esfuerzos llevados a cabo por el círculo de Piñera, el decreto 249 fue declarado inconstitucional por la Contraloría General de la República argumentando que “de acuerdo a la Constitución, las labores de prevención y control del orden público están a cargo exclusivamente de Carabineros y la Policía de Investigaciones. Por lo tanto, no es posible autorizar mediante un decreto una decisión de esta naturaleza” (Defensa.com, 2021).

Tras lo señalado, puede verse como los esfuerzos del presidente por lograr la intervención de las Fuerzas Armadas en la Macrozona Sur fueron muchos, pero no todos fructíferos. En

octubre del 2021, a un mes de haber sido declarado inconstitucional el decreto 249, Sebastián Piñera ingresó a la Contraloría un decreto de Estado de Excepción Constitucional por Emergencia durante 15 días, contando con la participación de las Fuerzas Armadas en base a “grave alteración del orden público”, haciendo alusión al conflicto territorial entre el Estado y los indígenas mapuches. Dicha medida faculta a las Fuerzas Armadas a colaborar con Carabineros y con la PDI en sus despliegues y controles en las mencionadas provincias. Piñera sostuvo que “este Estado de Excepción Constitucional de Emergencia es para enfrentar mejor el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado, y en ningún caso se orienta contra un pueblo o grupo de ciudadanos pacíficos” (Diario DW, 2021). Esta medida se encuentra respaldada por el artículo 42 de la Constitución Nacional, ya que la misma indica que “el estado de emergencia, en caso de grave alteración del orden público de grave daño para la seguridad de la Nación, lo declarará el Presidente de la República, determinando las zonas afectadas por dichas circunstancias. El Estado de emergencia no podrá extenderse por más de quince días, sin perjuicio de que el Presidente de la República pueda prorrogar por igual período. Sin embargo, para sucesivas prórrogas, el Presidente requerirá siempre del acuerdo del Congreso Nacional” (Constitución Nacional de Chile, art. 42). Desde el 12 de octubre del 2021 hasta la actualidad, el Estado de Excepción Constitucional en territorio mapuche fue renovado en nueve ocasiones, prolongándose hasta la finalización del periodo presidencial de Sebastián Piñera.

En base a lo mencionado hasta aquí, se puede observar que la mayor parte del esfuerzo por parte del gobierno chileno fue la de involucrar a las Fuerzas Armadas en todas aquellas cuestiones de Seguridad Interior en las que se pudiese. No solo se intento llevar a cabo la intervención militar en la Macrozona Sur, sino que al no tener éxito en este punto, se decreto el Estado de Excepción Constitucional para de esa manera, poder llevar a cabo el control castrense en la zona. De esta manera, se deduce que no existe en Chile una nítida separación entre Seguridad Pública y Defensa Nacional ya que la misma se ha debilitado en el último tiempo.

Capítulo 4

El rol de las Fuerzas Armadas uruguayas en la lucha contra el narcotráfico

Uruguay es un país que se caracteriza por un fuerte proceso de modernización de la Defensa Nacional que tiene sus inicios en el año 2006. Dicho cambio inició durante el primer gobierno del Frente Amplio (2005) con la presidencia de Tabaré Vázquez y tiene su correlato hasta la actualidad. Dentro del proceso de reestructuración de la Defensa Nacional, el principal documento que lo engloba es la Ley Marco de Defensa N° 18.650 del año 2010, la cual se convierte en la columna vertebral de todo el proceso. Con posterioridad se llevó a cabo, durante el gobierno de José Mujica, la Política de Defensa del año 2014, determinada como una política pública en el artículo n° 3 de la Ley Marco de Defensa Nacional. En ella se declaran los intereses nacionales y objetivos de la Defensa Nacional; se analizan y describen los riesgos y amenazas para dichos objetivos y se definen los lineamientos estratégicos para lograr los objetivos planteados. Este proceso derivó en la elaboración de la Política Militar de Defensa en el año 2016, documento que concibe el empleo de las Fuerzas Armadas en los ámbitos para los cuales resultan operacionales.

Tras lo señalado, el presente capítulo tiene como objetivo analizar el marco normativo vigente en Uruguay en materia de Seguridad y Defensa, así como las medidas adoptadas en torno a la lucha contra el narcotráfico entre los años 2010 y 2021. Para tal fin, se recolectó información proveniente tanto de fuentes primarias -tales como decretos, reglamentaciones, informes y declaraciones-, así como también de fuentes secundarias, que dan cuenta de análisis realizados a partir de documentos oficiales. Finalmente, el capítulo se encuentra dividido en tres apartados. El primero de ellos hace referencia específicamente al marco normativo que engloba la división entre seguridad y defensa en el territorio uruguayo y los cambios que se produjeron en este sentido a partir de la llegada al gobierno del Frente Amplio; el segundo se centra en los cambios que acontecen durante la presidencia de José Mujica, principalmente a partir de la elaboración de la Política de Defensa y la identificación de amenazas y objetivos nacionales; en el tercer y

último apartado se analizan las medidas tomadas durante la segunda presidencia de Tabaré Vázquez en base a dichas amenazas y objetivos, en especial el narcotráfico.

4.1 La separación entre Seguridad y Defensa en la Legislación Nacional

La llegada al poder del Frente Amplio en el año 2005 en Uruguay fue un punto de inflexión muy importante para el país. En primer lugar, no solo dicho partido obtuvo la mayoría parlamentaria en ambas cámaras, sino que además obtuvo la gobernación de ocho de un total de 19 departamentos del país. Así, como indica Moreira (2004) el año 2005 puede considerarse como el punto culminante de un largo proceso de cambio del sistema de partidos uruguayos con la incorporación de un nuevo actor que rompió con el bipartidismo histórico del Partido Colorado y del Partido Nacional (Moreira, 2004).

El frente amplio cuenta con una histórica y tensa relación con respecto a los militares. Fue catalogado de “*enemigo interno*”, también fue ilegalizado y perseguido durante la guerra antisubversiva de la década de los 70. Este histórico vínculo implicaba que su llegada al poder vendría acompañada de importantes cambios en ámbitos de la política pública, principalmente en materia de Defensa. Como sostiene Rodríguez (2015), en Uruguay, una vez retornada la democracia en 1985, el sistema político derogó los conceptos referidos a la Seguridad Nacional, lo cual implicó una limitación del rol político que las Fuerzas Armadas venían desarrollado desde 1973, quedando de esta manera sin definir los conceptos de Defensa y Seguridad conjuntamente con una necesidad de reestructurar los roles de las fuerzas militares, situación similar a la que se dio en otros países de la región, como ya se ha visto en capítulos anteriores del presente trabajo.

En este contexto era de esperar que durante el primer gobierno del Frente Amplio, tuviese lugar un cambio dirigido hacia la concreción de un mayor control civil sobre los militares. De hecho, “en el año 2006, el gobierno del Frente Amplio convocó a un Debate Nacional de Defensa con la finalidad de elaborar insumos para la redacción de una Ley de Defensa Nacional, la cual se aprobó al final del período de gobierno por unanimidad de los partidos políticos. Paralelamente, en sus primeros cinco años en el ejercicio del Poder Ejecutivo, el Frente Amplio introdujo importantes modificaciones en lo que respecta a la organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas y la defensa nacional.” (Méndez Barbarto, 2013: pag.1).

De este modo la Defensa paso a ser considerada como un tema de la agenda del gobierno con el inicio del debate que culminó con la aprobación de la Ley Marco de Defensa Nacional el 19 de febrero de 2010 y posteriormente se aprobó el documento sobre la Política de Defensa Nacional el 24 de abril del 2014 y la Política Militar de Defensa en el año 2016. Dicho debate inicial se llevó a cabo con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Universidad de la República. Como sostiene Echeverría, “se entendía importante definir el “*qué*” se entiende por “Defensa Nacional” para los uruguayos y cuáles son las competencias y limitaciones de las diferentes instituciones y organismos vinculados a la misma”. (Echeverría, 2017: pág. 72) Finalmente, se promulgó la Ley Marco de Defensa Nacional, Ley N° 18.650 del año 2010, la cual establece en su artículo primero que la Defensa Nacional comprende el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes, contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población.

Asimismo, En el artículo 18, se define el cometido fundamental de las Fuerzas Armadas como actor responsable de la defensa de la soberanía, la independencia e integridad territorial, la salvaguarda de los recursos estratégicos del país, Además, En su quinto artículo, la Ley establece que la política militar de defensa establecerá la doctrina del empleo de los medios militares que aseguren la integridad territorial del país y el libre ejercicio de los derechos de jurisdicción y de soberanía en los espacios terrestre, marítimo y aéreo del Estado uruguayo. También determinará la adecuada y eficaz preparación para enfrentar una agresión militar externa.

Sumado a lo anterior y constituyendo un punto clave en el análisis de esta investigación, la Ley Marco de Defensa establece en su artículo 20 que, en tiempos de paz y bajo la autorización expresa del Ministro de Defensa Nacional, podrán prestar servicios o colaboración en actividades que, por su especialidad, relevancia social o conveniencia pública, les sean solicitadas y sin que ello implique detrimento en el cumplimiento de su misión fundamental. Por otra parte, En lo que refiere al campo de la Seguridad, al igual que lo que sucede en Chile, no existe en Uruguay una ley que regule específicamente esta materia. Solo se la menciona en el Decreto N° 105/014, el cual, establece en su parte introductoria, que “la Seguridad, en términos generales, es entendida como la condición que genera las garantías necesarias e indispensables a una sociedad y a cada uno de sus miembros frente a las amenazas de cualquier naturaleza”.

De esta manera, en Uruguay la Seguridad Pública comprende así a todos los instrumentos con que cuenta el Estado para asegurar el normal desarrollo de la vida en sociedad y para evitar que se vulneren los derechos de las personas. Así como las Fuerzas Armadas fueron establecidas como la institución responsable de la Defensa Nacional, el cuerpo operativo principal de la Seguridad Pública es la Policía Nacional, regulada por la Ley Orgánica Policial N° 19.315, promulgada en el año 2015. La misma señala en su artículo segundo que “la Policía Nacional es un cuerpo de carácter nacional y profesional; constituye la fuerza pública en materia de orden público y seguridad interna que depende del Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior”. Se puede observar como el marco normativo uruguayo brinda y especifica una distinción en cuanto a las instituciones a cargo de Defensa y Seguridad. No obstante se observa que, con carácter de excepción, se contempla la participación de las Fuerzas Armadas, en apoyo a las acciones de seguridad pública, previa autorización de las autoridades políticas responsables y delimitadas por leyes de contingencia, establecidas en la Constitución.

Otra de las novedades que caracterizan a la Ley Marco de Defensa (LMD) es la determinación de los integrantes del Sistema de Defensa Nacional, entre los que se encuentran el Poder Ejecutivo, el Legislativo y, creado en esta instancia, el Consejo de Defensa Nacional (CODENA), cuyo reglamento y funcionamiento se encuentran estipulados en el Decreto N° 147/013. El CODENA actúa como un órgano asesor y consultivo del Ejecutivo, que le permite determinar el proceso de planificación de la Defensa Nacional, definir los objetivos y lineamientos generales con el fin de elaborar las políticas y estrategias sectoriales. De hecho, es el órgano responsable de la redacción de la Política de Defensa Nacional, la cual fuera aprobada en el año 2014 a través del Decreto N° 105/014 durante la presidencia de José “Pepe” Mujica.

En base a lo mencionado hasta aquí y como sostiene el Centro de Estudios Estratégicos del Observatorio de Defensa de Uruguay (2018), se puede afirmar que la Ley 16.850 brinda una nueva y moderna visión de la Defensa Nacional, adquiriendo ésta un carácter multidimensional y de respuesta multisectorial, donde la misma ya no es un asunto privativo de las Fuerzas Armadas. Luego de la consideración del marco normativo referido específicamente a Defensa y Seguridad, es importante mencionar aquel vinculado al narcotráfico y a la delincuencia organizada. En este sentido, el gobierno uruguayo promulgó la ley 19.172 en el año 2013, con el objetivo de legalizar la producción y venta del cannabis psicoactivo como una forma de disminuir el narcotráfico. De esta manera se estableció, en su artículo 2, que “el Estado asumirá el control y la regulación de

las actividades de importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización y distribución de cannabis y sus derivados, o cáñamo cuando correspondiere, a través de las instituciones a las cuales otorgue mandato legal, conforme con lo dispuesto en la presente ley y en los términos y condiciones que al respecto fije la reglamentación. La misma Ley establece que es obligación del Estado “proteger a los habitantes del país de los riesgos que implica el vínculo con el comercio ilegal y el narcotráfico, mediante la intervención del Estado (...) así como reducir la incidencia del narcotráfico y el crimen organizado y reducir los puestos de venta de drogas ilícitas” (Ley N° 19.172, art. 4).

Como pudo observarse a lo largo del presente apartado, la Defensa Nacional uruguaya ha atravesado por un proceso de modernización a partir del año 2006 a raíz, principalmente, de la llegada al poder del Frente Amplio. Dicha modernización puede caracterizarse principalmente por una serie de medidas dirigidas a alcanzar un mayor control civil sobre los militares. La voluntad política de iniciar un Debate Nacional de Defensa y la culminación del mismo con la promulgación de una Ley Marco de Defensa Nacional fueron el puntapié inicial de una serie de medidas posteriores en esa dirección. Asimismo, se pudo observar cual es el principal marco normativo referido al narcotráfico en Uruguay. A continuación, se hará referencia al camino seguido por el gobierno de José Mujica en materia de Defensa.

4.2 La presidencia José “Pepe” Mujica y la posibilidad de emplear a las Fuerzas Armadas, para combatir al crimen organizado y al terrorismo

Durante la presidencia de José Mujica (2010-2015), el proceso de modernización de la Defensa en Uruguay continuó. En este sentido, y como hecho fundamental, se encuentra la emisión de la Política de Defensa que, como se mencionó anteriormente, fue reglamentada a través del Decreto N° 105/014. La misma es determinada como una política pública en el artículo 3 de la Ley Marco de Defensa Nacional. Dicho documento denominado “*Un Uruguay integrado a la región y abierto al mundo*” pasa a ser el más importante que regirá en materia de Defensa analizando y proponiendo soluciones con miras al año 2030. El mismo se estructura en tres fases, siendo la primera de ellas una descripción del contexto mundial, regional y nacional. Allí se declaran los intereses nacionales y los objetivos de la Defensa nacional. En la segunda parte se analizan y describen los riesgos y amenazas para dichos objetivos; y una tercera fase donde se

definen los lineamientos estratégicos para lograr los objetivos anteriormente planteados. De esta manera, el Decreto menciona que la Política de Defensa Nacional tiene como propósito orientar la acción integral del Estado en materia de Defensa Nacional, concepto concebido de acuerdo a los contenidos establecidos en la Ley Marco de Defensa Nacional N°. 18.650, votada por unanimidad por todos los partidos políticos con representación parlamentaria, concertando políticamente los recursos existentes y potenciales para proteger efectivamente los Intereses Nacionales que se definen en el documento. Asimismo, queda establecido que Uruguay considera que los riesgos y las amenazas a su soberanía, integridad territorial y a la paz de la República, pueden provenir del medio exterior a sus propias fronteras, por lo que la Seguridad Pública y la Defensa Militar tienen relación con aspectos de seguridad relativos al entorno regional e internacional, constituyendo un área privilegiada para la cooperación interestatal en procesos de integración, con el objetivo de resguardar la estabilidad y seguridad propia y de la región como espacio común. En este sentido, se entiende como amenazas a todas aquellas acciones reales o percibidas que poseen un potencial intrínseco de afectar negativamente los intereses y objetivos nacionales. Así se considera como posibles amenazas el deterioro del medio ambiente, la aparición de pandemias, el crimen organizado, actos terroristas, espionaje y ataques cibernéticos, inestabilidad democrática en la región, guerras extra continentales, el agravamiento de conflictos regionales, crisis económicas y de recursos estratégicos. En línea con esto El entonces Ministro de Defensa, Eleuterio Fernández Huidobro, refiriéndose a la Política de Defensa sostenía en una entrevista que “el mundo tiene hoy una cantidad de amenazas que antes no existían, y por lo tanto existen nuevos riesgos y vulnerabilidades para Uruguay” (La Diaria, 2014).

En base a lo establecido en la Política de Defensa y como sostiene un artículo del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú (CEEPE) (2019), dichas amenazas abren la posibilidad de emplear a las Fuerzas Armadas, para combatir al crimen organizado y al terrorismo, al igual que sucede en otros países de la región, flexibilizando la separación entre Defensa Nacional y Seguridad Pública. El mencionado Centro de Estudios sostiene además que “es a partir de la Ley de Defensa y de la Política Nacional de Defensa que el instrumento militar cuenta con un marco normativo para colaborar en el marco del combate contra las nuevas amenazas; no obstante, su utilización para tareas de seguridad interna sigue siendo excepcional”.

Por otro lado, el documento que refleja la Política de Defensa Nacional también refiere a la Defensa Militar sosteniendo que la misma “es parte integral de la Defensa Nacional, es también un derecho y un deber del conjunto de la ciudadanía, en la forma y en los términos que se establecen en la Constitución de la República y en las Leyes, constituyendo una función esencial, permanente, indelegable e integral del Estado”. A su vez, destaca la importancia del diseño de una Política Militar de Defensa que considere la modernización de la Defensa Militar para ser eficiente y estar a la altura del contexto estratégico.

Otro hito importante se produce en el año 2016, cuando se promulga la Resolución 509/016, incluida en el Boletín del Ministerio de Defensa Nacional. La misma otorga la facultad de disponer medidas adicionales y especiales a las Fuerzas Armadas en las fronteras con Brasil y Argentina a causa del desarrollo de los Juegos Olímpicos realizados en el primero de los países mencionados. En la Resolución se indica que dichas medidas se adoptaron con el objetivo evitar el tránsito en zonas de las fronteras no habilitadas y canalizar los movimientos hacia las Áreas de Control Integrado Uruguay-Brasil, así como disuadir posibles actividades ilícitas y a la vez prevenir amenazas de naturaleza terrorista. Como sostiene Observatorio de Defensa de Uruguay (2018) “se ha tomado conciencia y es una preocupación del Estado en materia de Seguridad y Defensa, la permeabilidad de la frontera, el carácter transnacional de las nuevas amenazas que actúan en la zona, el crecimiento de las mismas que atentan contra los objetivos nacionales y el hecho de que si bien existen tiempos en que el Estado es más vulnerable a tales amenazas, las mismas están presentes todo el tiempo”.

Tras lo señalado en el presente apartado puede concluirse que durante la presidencia de Mujica se profundizó el proceso de modernización de la Defensa en el país vecino. Principalmente, puede señalarse el Decreto 105/014 que reglamentó la Política de Defensa uruguaya, estableciendo definiciones, riesgos, amenazas, objetivos e Intereses Nacionales, aportando así a la diferenciación y tratamiento respectivo a temas vinculados a Defensa y Seguridad, respectivamente.

4.3 La segunda presidencia de Tabaré Vázquez y el aumento de la militarización contra el narcotráfico

Durante la segunda presidencia de Tabaré Vázquez (2015-2020), el proceso de modernización de la Defensa mantiene su continuidad. Forman parte de dicho proceso la Política Militar de Defensa (Decreto N° 129/016), propuesta formulada por el Consejo de Defensa Nacional; la ley N° 19.513 de Creación de la Comisión de lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado transfronterizo del año 2017 y la Ley N° 19.677 de “Autorización a las Fuerzas Armadas a la realización de tareas de vigilancia y apoyo a organismos con jurisdicción y competencia en zona fronteriza”.

En primer lugar, la Política Militar de Defensa establece el empleo de los medios militares que aseguran la integridad territorial de Uruguay y el libre ejercicio de los derechos de jurisdicción y soberanía en los espacios terrestre, marítimo y aéreo. Tiene como principal objetivo preservar la paz tanto de la República como de sus habitantes. De esta manera la Política de Defensa Nacional establece que “la Defensa Militar del país se fundamenta en la capacidad de sus Fuerzas Armadas y en el potencial de los recursos nacionales movilizables, de conformidad a lo que prevén las normas, particularmente esta Política Militar de Defensa” (Decreto N° 129/016). También, sostiene que las mismas se encuentran bajo la conducción política del Ministerio de Defensa Nacional y que se constituyen como “la rama organizada, equipada, instruida y entrenada para ejecutar los actos militares que imponga la Defensa Nacional, en el marco de la Constitución y las leyes” (Decreto N° 129/016). Finalmente, señala que “en tiempos de paz, podrán prestar servicios o colaboración en actividades que por su especialidad, relevancia social o conveniencia pública les sean solicitadas y sin que ello implique detrimento en el cumplimiento de su cometido fundamental” (Decreto N° 129/016).

Una de las cuestiones más destacadas que establece la Política de Defensa Nacional es el establecimiento de los objetivos permanentes y estratégicos de la Defensa Nacional y los casos en los que el instrumento militar podrá ser utilizado. Dentro de los primeros se encuentran “garantizar la Soberanía, la Independencia y la Paz de la República, su Constitución y sus Leyes; garantizar la Integridad Territorial; proteger la vida e integridad de sus habitantes y su identidad cultural; respaldar el Sistema de Gobierno Republicano-Democrático y el Estado de Derecho, así como el desarrollo económico y social del país.” (Decreto N° 129/016). Entre los objetivos estratégicos de la Defensa Nacional, se establecen: “contribuir a mantener la paz, la seguridad internacional, la solidaridad y el respeto a la vida humana; profundizar las relaciones de cooperación y confianza mutua con los demás países de la región; fortalecer la presencia del

Estado en los espacios terrestres, marítimos y aéreos de interés nacional, así como en las organizaciones internacionales que regulan los mismos.” (Decreto N° 129/016). Asimismo, La Política Militar de Defensa concibe el empleo de las Fuerzas Armadas en los ámbitos para los cuales resultan "*operacionales*". En otras palabras, en aquellas operaciones adecuadas y factibles de acuerdo a sus competencias.

Por otra parte, durante el transcurso del año 2016, el Presidente Vázquez convocó al establecimiento de un diálogo con los partidos de la oposición para debatir cuestiones de Seguridad. Como sostiene Rodríguez Cuitiño (2018), allí “plantearon la necesidad de incrementar las penas mínimas de los delitos de narcotráfico para que fueran inexcusables. Si bien al principio, para la oposición, el diálogo no obtuvo los resultados esperados, lograron un acuerdo multipartidario que se transformó en una ley de lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado transfronterizo”. Esta Ley -N° 19.513-, promulgada en el año 2017, crea la Comisión de Lucha Contra el Narcotráfico y el Crimen Organizado Transfronterizo. Además, establece en su artículo 4, cuáles son sus competencias, entre ellas, elaborar el Plan Nacional de Lucha contra el Narcotráfico y el Crimen Organizado Transfronterizo; efectuar el seguimiento del Plan, el cual será ejecutado por los organismos estatales competentes; promover vínculos con otros Estados y Organismos Internacionales a los efectos de facilitar la cooperación internacional en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado transfronterizo. A su vez, dicha Ley crea el Comité de Seguridad para los Pasos de Frontera, el cual, según el artículo 6, será el encargado de coordinar la actuación de los organismos que tienen competencia en materia de migración, aduana, represión del tráfico ilícito de drogas y control de la seguridad en aeropuertos, puertos y pasos de frontera.

Respecto al último instrumento normativo señalado al inicio del apartado, a saber, la Ley N° 19.677, sobre “Autorización a las Fuerzas Armadas a la realización de tareas de vigilancia y apoyo a organismos con jurisdicción y competencia en zona fronteriza”, la cual fue reglamentada por el Decreto N° 412/019, posteriormente derogado por el Decreto N° 92/020, puede señalarse que, según lo dicho en su artículo primero, encomienda a las Fuerzas Armadas la realización de tareas de vigilancia, así como de apoyo a los organismos con jurisdicción y competencia en la zona fronteriza, entendiendo a la misma, según el artículo 2, como la franja de territorio nacional de 20 kilómetros de ancho contados a partir de los límites definidos en los tratados internacionales correspondientes en cada caso, quedando excluidos los centros poblados.

Asimismo, Dentro de las tareas mencionadas en el primer artículo quedan comprendidas la de patrullaje; identificación de personas y control de vehículos; detención en caso de flagrante delito. Además, menciona que “en caso de detectar una presunta irregularidad, las Fuerzas Armadas comunicarán su actuación de forma inmediata al fiscal competente, debiendo adoptar las acciones necesarias para preservar el lugar o escena de los hechos” (Ley N° 19.677, Art. 3). En ese sentido, dicha Ley refiere también que, en los casos en que se vieran obligados a utilizar medios materiales de coacción, deberán hacerlo de forma racional, progresiva y proporcional, y agotar previamente los mecanismos de disuasión que estén a su alcance.

Además, el Decreto N° 92/020 reglamentario de dicha Ley y aprobado durante la presidencia de Luis Lacalle Pou, establece en su artículo segundo que “las tareas previstas en el artículo 3 de la Ley N° 19.677 de 26 de octubre de 2018, tienen por finalidad crear condiciones de seguridad, sin perjuicio de las funciones de policía marítima y aérea encomendadas por las leyes correspondientes a la Armada Nacional y a la Fuerza Aérea Uruguaya en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones” (Decreto N° 92/020, Art. 2). El ministro de Defensa José Bayardi, sostuvo que en este decreto se define a las operaciones que se pueden hacer en la frontera para cumplir con la misión y que “se trata de dejar claramente estipulado qué y cómo hacerlo” (El País, 2020). En este sentido, la Agencia uruguaya de noticias (2019), sostuvo que Uruguay tiene 1.065 kilómetros de frontera con Brasil y otros 530 kilómetros con Argentina; las tareas principales serán el combate al contrabando, el abigeato, el tráfico de armas, de drogas y de seres humanos.

En base a lo mencionado, y siguiendo al artículo del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú (CEEPE) antes mencionado, la ley de frontera aprobada en 2018, mandata un nuevo rol para las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, con el fin de recabar información para la Defensa Nacional y así prevenir amenazas a la seguridad. De esta manera, en marzo del 2020, se dio comienzo a la *Operación Frontera Segura*, destinada al combate de la inseguridad y el narcotráfico mediante la ley aprobada por todos los partidos políticos, según señala el medio “El Argentino” (2020). En base a esto, el ministro de Defensa Javier García sostuvo que “el reclamo era muy grande, y ver al Estado protegiendo y colaborando para la seguridad de todos merece la recepción que obtuvieron hoy los efectivos. Hay cinco organismos del Estado que están coordinados en este objetivo: que el Uruguay sea más seguro. Estos operativos vinieron para quedarse” (El Argentino, 2020).

Tras lo señalado en el presente apartado puede concluirse que durante la segunda presidencia de Tabaré Vázquez, el proceso de modernización de la Defensa tuvo continuación. Dentro de las reglamentaciones más importantes del período en cuestión se destaca la Política Militar de Defensa (propuesta por el Consejo de Defensa Nacional), la cual definió los objetivos permanentes y estratégicos de la Defensa Nacional, así como también estableció el empleo de las Fuerzas Armadas en los ámbitos para los cuales resultan operacionales. A partir de este momento la defensa del país se fundamenta en la capacidad de sus Fuerzas Armadas, que a su vez, se encuentran bajo la conducción del Ministerio de Defensa Nacional. Por otro lado, con la promulgación de la Ley N° 19.513, se creó la Comisión de Lucha Contra el Narcotráfico y el Crimen Organizado Transfronterizo. La misma se encuentra a cargo de la elaboración del Plan Nacional de Lucha contra el Narcotráfico y el Crimen Organizado Transfronterizo y de la creación del Comité de Seguridad para los Pasos de Frontera. Por último, la Ley N° 19.677 encomendó a las Fuerzas Armadas la realización de tareas de vigilancia y de apoyo a los organismos con jurisdicción y competencia en la zona fronteriza. Estos documentos, concluyeron el proceso de modernización de la Defensa en Uruguay en el periodo analizado.

A lo largo de la lectura de este capítulo puede observarse que el recorrido llevado a cabo en Uruguay en materia de Defensa desde el año 2006 generó muchos cambios. Lo que comenzó con un debate interpartidario, dio como resultado la creación de la Ley Marco de Defensa, documento que a lo largo del tiempo se ha ido complementando con la Política de Defensa, la Política Militar y sucesivas leyes que reglamentan cuestión de Seguridad y Defensa en el vecino país. Es posible ver que si bien dicha evolución estuvo siempre orientada a lograr y mantener distancia entre las cuestiones de Seguridad y las de Defensa, dicha distinción se ha vuelto borrosa y difusa en los últimos años, tendencia que, como se ha visto en los otros capítulos, no escapa al resto de los países analizados.

Conclusión

Como se pudo apreciar a lo largo de la presente tesina, en el marco de la tendencia a la militarización del abordaje en el combate contra las drogas que existe en América Latina producto de las relaciones que se sostienen históricamente con Estados Unidos en esta materia, Argentina, Chile y Uruguay han mantenido a lo largo del tiempo una distinción clara entre los asuntos de Seguridad Interior y Defensa Nacional. No obstante, en el último tiempo se produjeron diferentes situaciones excepcionales en donde hubo intervención de las instituciones militares en cuestiones de Seguridad. De este modo es que se pudo sostener que **las medidas adoptadas por Argentina, Chile y Uruguay entre 2010 y 2021, implicaron la pérdida de la nitidez en la división entre de Seguridad Pública y Defensa Nacional porque supusieron involucrar a las Fuerzas Armadas en el abordaje del narcotráfico. Específicamente en los casos de Argentina y Chile, estas medidas fueron desarrolladas bajo diversos planes que implicaron tareas de control y vigilancia en el territorio fronterizo por parte de las Fuerzas Armadas, mientras que en el caso de Uruguay las mismas estuvieron acompañadas por un proceso de modificación del esquema normativo.**

Más específicamente se pudo observar que en el caso argentino se llevaron a cabo acciones tendientes a la militarización del control del narcotráfico, tanto durante la presidencia de Cristina Fernández como en la de Mauricio Macri. Dichas acciones estuvieron enfocadas principalmente en la frontera norte del país. La primera de ellas fue el Operativo Fortín I, que anexó los medios de la Fuerza Aérea y del Ejército al SYNVICA para el control del narcotráfico y el contrabando de armas en la frontera noroeste y noreste. Posteriormente, en el año 2011, se da continuidad al mencionado plan a través del Operativo Fortín II, a través del cual se instruyó al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas a adoptar y diseñar aquellas acciones que se consideren necesarias para tener un mayor control en materia aeroespacial en el ámbito de la jurisdicción de la Defensa Nacional. El mismo año, se emplea el Operativo Escudo Norte inscrito en el marco del sistema de Seguridad Interior y llevado a cabo bajo un accionar conjunto entre la Fuerza Aérea y las Fuerzas de Seguridad. Su objetivo principal fue llevar a cabo el control y la vigilancia del espacio aéreo, terrestre y fluvial de jurisdicción nacional tanto en la frontera noreste como en la noroeste del país. Por otra parte, durante la presidencia de Mauricio

Macri, se produjo una mayor intervención militar en la lucha contra el narcotráfico. Esto puede explicarse, entre otras variables, a partir del vínculo que el gobierno de Macri mantuvo con los Estados Unidos. De esta manera, puede explicarse la ejecución en Argentina del Operativo Fronteras, en el año 2016, como continuidad del Operativo Escudo Norte. Del mismo modo, el Operativo Integración Norte fue creado en el año 2018 para fortalecer la presencia estatal en la frontera norte del país y estuvo bajo la conducción del Comando Operacional del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

En el caso de Chile también es posible sostener que en el periodo analizado se llevaron a cabo acciones tendientes a la militarización del control del narcotráfico, tanto durante la presidencia de Sebastián Piñera como en la de Michelle Bachelet. Una de las primeras medidas que se aplicó durante la presidencia de Piñera fue el Plan Frontera Norte, a través del cual se buscaba combatir el narcotráfico, el contrabando y otros flujos ilícitos en el norte del país. Dicho Plan implicó la estrecha colaboración de las Fuerzas Armadas con las fuerzas de seguridad. Finalizada la primera presidencia de Piñera, Michelle Bachelet mantuvo una continuidad con su predecesor en materia de lucha contra el narcotráfico anunciando, en primer lugar, el fortalecimiento del Plan Frontera Norte y su inclusión en el plan de seguridad del gobierno. Dicha medida fue acompañada por la presentación del Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito, denominado “Seguridad para todos”, documento que hacía hincapié en entender a la Seguridad Pública como un Derecho Humano entendiendo como pilares fundamentales de la misma a la focalización territorial, la información y el liderazgo local. Conjuntamente, se presentó el Plan Nacional Contra el Narcotráfico; el mismo estuvo compuesto de acciones destinadas al control del tráfico de drogas en los barrios, aunque también presentaba propuestas en materia de actividades relacionadas al narcotráfico y al control fronterizo. Por último, en el año 2018, durante la segunda presidencia de Piñera, se llevó a cabo la aprobación del grupo de la Fuerza de Tarea de la Macrozona Norte, el cual tenía el objetivo de combatir a aquellas organizaciones criminales relacionadas con el narcotráfico y la trata de personas. En dicha Fuerza tenían participación las Fuerzas Armadas. En concordancia con esto, al año siguiente y de la mano del Decreto N° 265, se autorizó la colaboración de las Fuerzas Armadas con autoridades civiles y policiales para intervenir en actividades que estuvieran vinculadas al tráfico ilícito de migrantes, y al narcotráfico y crimen organizado

transnacional en zonas fronterizas. Dicha participación estuvo pautada en un principio para ejercerse durante un año, aunque dicho período de tiempo de aplicación fue posteriormente extendido. Finalmente, otra tendencia militarizante puede encontrarse en la Declaración del Estado de Excepción Constitucional por Emergencia; la misma permitía que las Fuerzas Armadas pudieran colaborar con Carabineros y con la Policía de Investigación (PDI) en sus despliegues y controles. Dicho Estado de Excepción Constitucional por Emergencia fue declarado en 9 ocasiones.

Por último, en el caso de Uruguay, se detecta un característico proceso de transformación de la Defensa que comienza con la llegada al poder del Frente Amplio. Dicha transformación mantuvo su correlato durante las presidencias de Tabaré Vázquez y de José Mujica y tuvo como resultado la creación de la Ley Marco de Defensa, la cual fue complementada con la Política de Defensa, la Política Militar y sucesivas leyes que se encargan de regular la Seguridad y la Defensa. Al igual que en Argentina y Chile, existieron en Uruguay acciones que llevaron a desdibujar la diferenciación entre Seguridad y Defensa, como ser, la promulgación de la Ley N° 19.513 que creó la Comisión de Lucha Contra el Narcotráfico y el Crimen Organizado Transfronterizo, Comisión que a la vez estuvo encargada del desarrollo del Plan Nacional de Lucha contra dichas amenazas. En esta dirección se crea también el Comité de Seguridad para los Pasos de Frontera, el cual estaba encargado de coordinar el trabajo de los organismos con competencia en temas como el tráfico ilícito de drogas y control de puertos, aeropuertos y pasos de frontera. Más allá de los hechos mencionados, la participación de la institución castrense en cuestiones de Seguridad Interna se plasmó con claridad en el año 2018, al promulgarse la Ley N° 19.677 de “Autorización a las Fuerzas Armadas para a la realización de tareas de vigilancia y apoyo a organismos con jurisdicción y competencia en zona fronteriza”. A través de la misma se encomendó explícitamente a las Fuerzas Armadas la realización de tareas de vigilancia, así como de apoyo a los organismos con jurisdicción y competencia en la zona fronteriza.

Para cerrar esta tesina solo resta por decir que las amenazas no tradicionales conllevan el desafío de que las respuestas que los estados deben generar para afrontarlas sean también alternativas y conscientes de las particularidades de cada territorio donde serán aplicadas. Sin duda, el hecho de que el hegemon del continente determine un camino

a seguir limita los márgenes de acción y postula pautas basadas en un paradigma punitivo. Además, es importante considerar el peso que en la memoria de los países estudiados en el presente trabajo tienen las Fuerzas Armadas a raíz de un pasado reciente. Por estas y otras razones es fundamental estudiar estas temáticas que cobran gran relevancia en la actualidad, de la cual ningún estado está exento y ante un panorama en donde las nuevas amenazas tienden a crecer y a complejizarse cada vez más.

Bibliografía

- (2010). Terremoto en Chile: el ejército sale a las calles. *BBC Mundo*.
https://www.bbc.com/mundo/america-latina/2010/03/100301_1150_chile_terremoto_ejercito_despliegue_alf
- (2011). Casi siete mil miembros de las fuerzas de seguridad lucharán contra el narcotráfico. *La Nación*.
<https://www.lanacion.com.ar/sociedad/casi-siete-mil-militares-lucharan-contr-el-narcotrafico-nid1391243/>
- (2013). El Gobierno envía a las Fuerzas Armadas a la frontera norte del país. *El Tribuno*.
<https://www.eltribuno.com/jujuy/nota/2013-9-1-17-24-0-el-gobierno-envia-a-las-fuerzas-armadas-a-la-frontera-norte-del-pais>
- (2016). Narcotráfico: más críticas opositoras al derribo de aviones. *Tres Lineas*.
<https://www.treslineas.com.ar/narcotrafico-criticas-opositoras-derribo-aviones-n-1358759.html>
- (2017). Bullrich informó sobre el megaoperativo “Maderos Narcos”: 15 detenidos y más de tres toneladas de marihuana incautadas. *ImpulsoBaires*.
https://www.impulsobaires.com.ar/nota/259067/bullrich-informo-sobre-el-megaoperativo-maderos-narcos-15-detenido-y-mas-de-tres-toneladas-de-marihuana-incautadas/#:~:t_ext=%E2%80%9CLa%20lucha%20contra%20el%20narcotr%C3%A1fico,%E2%80%9D%2C%20asegur%C3%B3%20la%20ministra%20Bullrich
- (2018) “Estas son las Fuerzas Armadas y de seguridad de la democracia”, dijo Mauricio Macri al poner en marcha el plan de Fronteras Protegidas en Jujuy. *Infobae*.
<https://www.infobae.com/politica/2018/08/17/estas-son-las-fuerzas-armadas-y-de-seguridad-de-la-democracia-dijo-mauricio-macri-al-poner-en-marcha-el-plan-de-fronteras-protegidas/>

- (2018). Reconvierten las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad interior. *La Capital*.
<https://www.lacapital.com.ar/economia/reconvierten-las-fuerzas-armadas-tareas-seguridad-interior-n1646191.html>
- (2019). Gobierno reglamentó la ley que permite el patrullaje militar en la zona de la frontera. *El País*.
<https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/gobierno-reglamento-ley-permite-patrullaje-militar-zona-frontera.html>
- (2020). Comenzó el patrullaje en las fronteras. *El Argentino*.
<https://www.diarioelargentino.com.ar/n/204482>
- (2021) Sebastián Piñera ordena militarización en región mapuche. *DW.com*.
<https://p.dw.com/p/41b6V>
- Agüero, F. (2003). 30 años después: La ciencia política y las relaciones Fuerzas Armadas, Estado y sociedad. *Revista de Ciencia Política* (Santiago). V23. (Nº2).
<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2003000200013>
- Anzelini, L. (2017) *El gobierno de Macri y la re-militarización de la seguridad pública 2015-2017: algunos apuntes para la discusión*. Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.
- Baeza, M. M. (2016). *Securitización de las fronteras en América del Sur (2004-2014)*. [Tesis de Maestría, Universidad Torcuato Di Tella] Repositorio Institucional - Universidad Torcuato Di Tella.
https://repositorio.utdt.edu/bitstream/handle/20.500.13098/2473/MEI_2016_Baeza.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Bagley, B. M. (2000). Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa. *Colombia internacional* (39-40). 7-34.
<https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint49-50.2000.01>
- Barreto, L. M. (2019). El dilema de los operativos Fortín, Escudo Norte, Fronteras e Integración Norte: ¿sunt ídem? *Anuario en Relaciones Internacionales del IRI*.
<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/95885>

- Bartolomé, M. (2009). Las Fuerzas Armadas sudamericanas y las perspectivas de cooperación en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. *Revista de Estudios Internacionales*. (164)7-30
- Bartolomé, M. (2011). Convergencias y divergencias entre los conceptos de Seguridad y Defensa en el Siglo XXI. *Escenarios Actuales*. (N°3) 5-18
https://www.academia.edu/4901930/_2011_Convergencias_y_divergencias_entre_los_conceptos_de_Seguridad_y_Defensa_en_el_Siglo_XXI
- Bartolomé, M. C. (2009). Seguridad y Defensa en América Latina: una visión retrospectiva. *Relaciones Internacionales*. (N° 36). 39-60. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/10034>
- Bartolomé, M. y Ventura Barreiro, V. M. (2019). Narcotráfico en América del Sur allá del bloque andino: los casos de Argentina y Brasil. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. V14. (N°1). <https://orcid.org/0000-0002-6409-0880>
- Battaglino, J. (2011). La política en tiempos de los Kirchner. En De Luca, M. y Malamud, A. (Eds.). *Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo*. 241-250. Eudeba.
- Battaglino, J. (2016). Fuerzas intermedias y lucha contra el tráfico de drogas: el caso de la Gendarmería en Argentina. *URVIO – Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad* (N° 18) 76-89. <https://doi.org/10.17141/urvio.18.2016.2228>
- Calderón, E. (2008). *Narcotráfico: América Latina bajo la amenaza del Crimen Transnacional Organizado*. Brevario de Relaciones internacionales, Maestría de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Calderón, E. (2014). La lucha de Brasil contra el narcotráfico en la frontera con Colombia. Un acercamiento a los condicionamientos de las amenazas no tradicionales sobre la política exterior. *Universidad Autónoma de Lisboa*. V5. (1). 1-14
<https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/29980>
- Calderón, E. (2019). Argentina ¿bastión regional de la separación entre Seguridad y Defensa? La lucha contra el narcotráfico en la frontera norte. *Revista Científica General José María Córdoba*. 17. (N° 27) 483-501. <https://doi.org/10.21830/19006586.444>

Catena, P. (30 de septiembre de 2021). Contraloría declara ilegal decreto con que gobierno buscaba que FFAA colaboraran en prevención del delito en Macrozona Sur. *La tercera*. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/contraloria-declara-ilegal-decreto-con-que-gobierno-buscaba-que-ffaa-cumplieran-labores-de-prevencion-y-control-de-orden-publico-en-macrozona-sur/JBXHIREINRH37HN5UUJP7C3TCY/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2019). *Panorama Social de América Latina, 2019*. CEPAL. <http://hdl.handle.net/11362/44969>

Dapelo, S. (2014). Macri desplegó al Ejército en la frontera para luchar contra el narcotráfico. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/macri-desplego-al-ejercito-frontera-luchar-narcotrafico-nid2163395/>

Diamint, R. (2008). La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina. *Revista Nueva Sociedad*, (213) 95 –111.

Donadio, M. y Tibiletti, M. P. (2014) Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe: edición 2014. *Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL)*.

Echeverría, F. B. (2018). *Cambios y permanencias en la Política de Defensa Nacional en el Uruguay*. Estudios En Seguridad y Defensa

Eissa, S. (2005). *Lucha contra el narcotráfico y su impacto en América Latina*. Academia.edu

Eissa, S. G. (2020). La Defensa como política fiscal durante el Gobierno de Mauricio

Estrada, F., Moscoso Duran, F. F. y Andrade Valbuena, N. A. (2016). Políticas de Seguridad contra el narcotráfico: México, Brasil y Colombia. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v29n86/v29n86a01.pdf>

Faundes, C. (2017). *Evolución del concepto seguridad en los libros blancos de defensa de Chile Papel Político*. Pontificia Universidad Javeriana

- Frederic, S. (2020). Crisis de soberanía y militarización de la frontera norte. La fragilidad estatal ante la amenaza de los crímenes organizados en Argentina. *CS.* (31) 17-41. <https://doi.org/10.18046/recs.i31.3724>.
- García Pino, G. y Montes, J. E. (2009). Modernización de la Defensa en Chile, 2006-2010. *UNISCI Discussion Papers*, (N° 21) 80-105. Universidad Complutense de Madrid Madrid, España.
- García Pinzón, V. (2015). Territorios fronterizos. Agenda de seguridad y narcotráfico en Chile: El Plan Frontera Norte. Scielo. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2015.36839>
- Global Financial Integrity (2017). *Transnational Crime and the Developing World*. Disponible en <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/gobiernos-deben-ir-tras-dinero-combatir-crimen-transnacional-informe/>
- Gramunt, J. (2006). “*Amenazas globales: cap.II.*” Centro de estudios e investigaciones militares (CESIM).
- Isacson A. y Kinosian S. (2017) *Ayuda militar de Estados Unidos en Latinoamérica*. Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA)
- Isacson, A. y Kinosian, S. (2017) *Ayuda Militar de Estados Unidos en Latinoamérica*.
- Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). (2020). Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2019. Organización de las Naciones Unidas.
- Lopez Cañon, S. B. (2012). *Análisis de la cooperación militar en el teatro de operaciones del Comando Sur como estrategia de seguridad regional de Estados Unidos en el Caribe frente a la lucha contra el narcotráfico (2001-2009)*. [Tesis de Grado, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario] Repositorio Institucional - Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario
- Macri (2015-2019). *Iconos*. (N°68) 75-93. <https://doi.org/10.17141/iconos.68.2020.4291>

- Mejias, S. A. (2018). Los nuevos roles de las fuerzas armadas uruguayas y argentinas: la contribución a la lucha contra el narcotráfico, siguiendo la tendencia regional. *Real Instituto Elcano*
- Méndez Barbato, G. J. (2013). *Control Civil de los militares en Uruguay: un análisis de los cambios institucionales (2005-2010)*. [Tesis de Grado. Universidad de la República]. Repositorio Institucional Universidad de la República.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile. (2011). *Gobierno lanza plan Frontera Norte para combatir el crimen organizado en el extremo norte del país*. https://www.interior.gob.cl/sitio-2010-2014/n6178_04-10-2011.html
- Ministerio del Interior y Seguridad y Publica de Chile. (2014) *Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito “Seguridad para Todos”*. https://www.interior.gob.cl/media/2014/04/seguridad_para_todos.pdf
- Ministerio del Interior y Seguridad y Publica de Chile. (2014) *Plan Nacional contra el narcotráfico 2014-2020*. https://www.subinterior.gob.cl/media/2018/03/plan_narcotrafico_FINAL_23_11_15.pdf
- Ministerio Secretaría General de Gobierno de Chile. (2018) Presidente Piñera encabeza acto lanzamiento de la Fuerza de Tarea Macrozona Norte para combatir el crimen organizado. <https://msgg.gob.cl/wp/2018/10/23/presidente-pinera-encabeza-acto-lanzamiento-de-la-fuerza-de-tarea-macrozona-norte-para-combatir-el-crimen-organizado/>
- Montenegro, G. (2001). Acerca de la naturaleza de las “nuevas amenazas” no convencionales a la paz y la seguridad: las resoluciones de la ONU, la OEA y el TIAR frente al ataque del de septiembre de 2001. *Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes*. <https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1166>
- MOREIRA, C. (2004). *Final del juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Trilce.

- Muñoz Pandiella, L. (2020). América Latina tiene 42 de las 50 ciudades más violentas del mundo. *France24*. <https://www.france24.com/es/20200604-america-latina-50-ciudades-violentas-mundo>
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC). (2019). *Informe Mundial sobre las drogas 2019*. https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR2019_B1_S.pdf
- Organización de los Estados Americanos (2016). *Plan de acción hemisférico sobre drogas, 2016-2020*.
- Pons, G. J. (2021) ¿Fuerzas Armadas actuando en cuestiones de Seguridad Interior? *Visión Conjunta*. V 13. (25) <http://190.12.101.91:80/jspui/handle/1847939/2019>
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). (2014). Bases para una Política de Defensa Nacional, Cap. IV. Resdal
- Reyes, C. (10 de julio de 2020) Espina informa que se extenderá por un año más la colaboración de militares en la frontera para el combate al narcotráfico y el crimen organizado. *La tercera*. <https://www.latercera.com/politica/noticia/espina-informa-que-se-extendera-por-un-ano-mas-la-colaboracion-de-militares-en-la-frontera-para-el-combate-al-narcotrafico-y-el-crimen-organizado/YBXLIEUF6BHIROZDPCPHUMG73M/>
- Rodriguez Cuitiño, M. C. (2018) La lucha contra el crimen organizado y el terrorismo en Uruguay: Un desafío a enfrentar. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*. Vol. 4. (°. 1). 55-71. <http://dx.doi.org/10.18847/1.7.4>
- Rojas Aravena, F. (2012). Seguridad internacional, el espacio y posición de América Latina. En Grupo de Trabajo n° 3. *Los Desafíos de la Seguridad en Iberoamérica*. 199- 82. Centro Superior de Estudios de La Defensa Nacional e Instituto Español de Estudios Estratégico.
- Sain, M. F. (2002). Nuevos Horizontes, nuevos dilemas; las nuevas amenazas y las Fuerzas Armadas en la Argentina democrática. *Desarrollo Económico*. V 42. (N° 166) 263-283 <https://doi.org/10.2307/3455943>

- Sain, M. F. (2018). ¿Los militares como policías? Cambios en la seguridad en Argentina, 2013-2018. *Nueva Sociedad* N° 278. Noviembre – Diciembre 2018 <https://nuso.org/articulo/los-militares-como-policias-seguridad-en-argentina-2013-2018/>
- Sampo, C. (2017). Narcotráfico y trata de personas, una muestra de cómo el crimen organizado avanza en Argentina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. V12. (N°2). 267-286 http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-30632017000200012
- Sampo, C. (2019). El tráfico de cocaína entre América Latina y África Occidental. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*. N° 24. 187-203. <https://doi.org/10.17141/urvio.24.2019.3700>
- Soto Silva, J. (2010). La Conducción de la Defensa en Chile 1960 al 2010: ¿Un problema de los militares o de todos los chilenos? *Política y Estrategia*. (N°115). <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i115.150>
- Squella, P. (19 de julio de 2019). Las Fuerzas Armadas de Chile colaborarán en el combate al narcotráfico en las fronteras. *Defensa.com*. <https://www.defensa.com/chile/fuerzas-armadas-chile-colaboraran-combate-narcotrafico-fronteras>
- Squella, P. (4 de octubre de 2021). Declarado inconstitucional el decreto que permite a las Fuerzas Armadas de Chile misiones de orden público en Macrozona Sur. *Defensa.com*. <https://www.defensa.com/chile/declarado-inconstitucional-decreto-permite-fuerzas-armadas-chile>
- Thoumi, F. (2003). *Illegal drugs, economy and society*. The Andes, Woodrow Wilson Center Press
- Tokatlian, J. G. (2017) *¿Qué hacer con las drogas? Una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado desde el oportunismo político y los intereses creados*. Siglo XXI Editores
- Tokatlian, J. G. (1997). Condicionalidad y certificación. El caso de Colombia. Nueva Sociedad. (N° 148) 98-107 https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2581_1.pdf

Tokatlian, J. G. (2018). *De militares a policías: la guerra contra las drogas y la militarización de Argentina*. Capital Intelectual

Tokatlian, J. G. (2018). El gobierno argentino y la Doctrina de Inseguridad Nacional. Nueva Sociedad. <http://nuso.org.articulo/el-gobierno-argentino-y-la-doctrina-de-inseguridad-nacional/>

Uval, N. (2014). Trincheras. *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/articulo/2014/4/trincheras/>

Varas, A. (2017). El gobierno de Piñera 2010 – 2014. *Catalonia*

Vianna de Azevedo, C. (2019). El reemplazo de las redes colombianas por las venezolanas en el narcotráfico fronterizo internacional. *Real Instituto Elcano*.

Documentos oficiales Argentina

Decreto N° 1091/11. Seguridad Interior. (21 de julio de 2011).
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/184698/norma.htm>

Decreto N° 1691/06. Fuerzas Armadas. (29 de noviembre de 2006).
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122503/norma.htm>

Decreto N° 1714/2009. Ministerio de Defensa. (12 de noviembre de 2009).
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/160013/norma.htm>

Decreto N° 228/16. Pública. (22 de enero de 2016).
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/258047/norma.htm>

- Decreto N° 2415/14. Ministerio de Defensa. (12 de diciembre de 2014).
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/239459/norma.htm>
- Decreto N° 683/18. Ministerio de Defensa. (3 de octubre de 2019).
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=329461>
- Decreto N° 703/18. Directiva de Política de Defensa Nacional. Aprobación. (31 de julio de 2018).
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/312871/norma.htm>
- Decreto N° 727/06. Reglamentación de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional. (13 de junio de 2006). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116997/norma.htm>
- Ley N° 23.554. Defensa Nacional. (5 de mayo de 1988).
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>
- Ley N° 24.059. Seguridad Interior. (17 de enero de 1992).
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/norma.htm>
- Ley N° 25.520. Ley de Inteligencia Nacional. (6 de diciembre de 2001).
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70496/norma.htm>
- Ley N° 25.779. Justicia. (3 de septiembre de 2003).
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/88140/norma.htm>
- Resolución Ministerial N° 1020/2009. Ministerio de Defensa. (8 de octubre de 2009).
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158547/norma.htm>

Resolución Ministerial N° 1221/17. Ministerio de Seguridad. (15 de noviembre de 2017).

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/285000-289999/287300/norma.htm>

Resolución Ministerial N° 590/11. Ministerio de Seguridad. (25 de julio de 2011).

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-590-2011-185271/texto>

Resolución Ministerial N° 860/18. Ministerio de Defensa. (Agosto 2018)

Resolución Ministerial N°154/17. Ministerio de Defensa. (24 de febrero de 2017).

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/272152/norma.htm>

Documentos oficiales Chile

Constitución Política de Chile. 1980. https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf

Decreto N° 181/60. DFL. (23 de marzo de 1960)

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=4950&idParte=0>

Decreto N° 265/19. Autoriza colaboración y delega en el ministro de defensa nacional las facultades en materia que indica. (9 de julio de 2019).

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1134840>

Ley N° 18.948. Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas. (27 de febrero de 1990). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30318>

Ley N° 18.961. Ley Orgánica Constitucional de Carabineros. (27 de febrero de 1990).

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30329>

Ley N° 20.424. Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional. (4 de febrero de 2010). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010682>

Ley N° 20.502. Crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la prevención y rehabilitación del consumo de drogas y alcohol, y modifica diversos cuerpos legales. (9 de febrero de 2011). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1021537>

Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010. Ministerio de Defensa Nacional. (30 de marzo de 2010). <https://www.defensa.cl/libro-de-la-defensa-nacional-de-chile/libro-de-la-defensa-2010/>

Libro de la Defensa Nacional de Chile 2017. Ministerio de Defensa Nacional. (1 de marzo de 2018). <https://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf>

Documentos oficiales Uruguay

Decreto N° 105/014. Aprobación de la propuesta en materia de Política de defensa nacional. (29 de abril de 2014). <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/105-2014>

Decreto N° 129/016. Política Militar de Defensa. (13 de mayo de 2016). <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/129-2016>

Decreto N° 147/013. Aprobación del reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional (CODENA). (14 de mayo de 2013). <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/147-2013>

Decreto N° 412/019. Reglamentación de la ley 19.677, por la cual se autoriza a las Fuerzas Armadas la realización de tareas de vigilancia y apoyo a organismos con jurisdicción y competencia en zona fronteriza. (9 de diciembre de 2019). <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/412-2019/12#:~:text=REGLAMENTACION%20DE%20LA%20LEY%2019.677,Y%20COMPETENCIA%20EN%20ZONA%20FRONTERIZA>

Decreto N° 92/020. Reglamentación de la ley 19.677, que refiere a las tareas de vigilancia y apoyo a organismos con jurisdicción y competencia en zona fronteriza y derogación

del Decreto 412/019. (12 de marzo de 2020).
<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/92-2020>

Decreto N°. 105/14. Política de Defensa Nacional: un Uruguay integrado a la región y abierto al mundo. Presidencia de la República. (2014).
https://pmb.parlamento.gub.uy/pmb/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=84907

Ley N° 19.677. Autorización a las Fuerzas Armadas la realización de tareas de vigilancia y apoyo a organismos con jurisdicción y competencia en zona fronteriza. (26 de octubre de 2018). <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19677-2018#:~:text=AUTORIZACION%20A%20LAS%20FUERZAS%20ARMADAS,Y%20COMPETENCIA%20EN%20ZONA%20FRONTERIZA>

Ley N° 18.650. Ley Marco de Defensa Nacional. (8 de marzo de 2010).
<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6455595.htm>

Ley N° 19.315. Ley Orgánica Policial. (24 de febrero de 2015).
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19315-2015>

Ley N° 19.513. Creación de la Comisión de lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado transfronterizo. Modificaciones al Decreto Ley 14.294 sobre estupefacientes. (14 de julio de 2017).
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19513-2017#:~:text=CREACION%20DE%20LA%20COMISION%20DE,DECRETO%20LEY%2014.294%20SOBRE%20ESTUPEFACIENTES>

Ley N° 19.72. Regulación y control del cannabis. (20 de diciembre de 2013).
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19172-2013>

Resolución N° 509/016. Fijación de medidas especiales adicionales a la vigilancia que cumplen regularmente las Fuerzas Armadas en las áreas de frontera con Brasil y Argentina. (15 de agosto de 2016).
<https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones/509-2016/1>