

URVio

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) - Junio 2016 - No. 18



FLACSO
ECUADOR



RELASEDOR
*Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad
y Delincuencia Organizada*

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
Número 18, junio de 2016
Quito - Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea)

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, es una publicación electrónica semestral de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista constituye un espacio para la reflexión crítica, el debate, la actualización de conocimientos, la investigación y la consulta sobre temas vinculados con la seguridad, el delito organizado, la inteligencia y las políticas públicas sobre seguridad en la región.

Disponible en:

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/index.php/URVIO>
<http://www.flacsoandes.org/urvio/principal.php?idtipocontenido=13>

Indexación

URVIO hace parte de las siguientes bases, catálogos e índices científicos: FLACSO-Andes, EBSCO, LATINDEX, CLASE, DIALNET y REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico.



FLACSO
ECUADOR



RELASEDOR
Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad
y Delincuencia Organizada

El Comité Editorial de URVIO decidirá la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a la evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de sus autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

Comité Asesor Internacional

- Dr. Máximo Sozzo (Argentina)
- Chris Garcés, PhD (Estados Unidos)
- Hugo Frühling, PhD (Chile)
- Dra. Sara Makoswki (México)
- Dra. Elena Azaola (México)

Comité Editorial

- Dr. Fredy Patricio Rivera Vélez (FLACSO, sede Ecuador)
- Mtr. Gilda Guerrero (Universidad Católica del Ecuador)
- Dr. Marco Córdova (FLACSO, sede Ecuador)
- Dra. Alejandra Otamendi (Argentina)

Director de FLACSO, sede Ecuador

- Dr. Juan Ponce Jarrín

Director de URVIO

- Dr. Fredy Rivera

Editor General de URVIO

- Mtr. Daniel Pontón

Asistente Editorial

- Mtr. Martin Scarpacci
- Mtr. Liosday Landaburo Sánchez

Fotografías

- Ireri Ceja Cárdenas
- Martín Scarpacci

Diagramación

- Departamento de Diseño - FLACSO, sede Ecuador

Envío de artículos

- revistaurvio@flacso.org.ec

FLACSO, sede Ecuador

- Casilla: 17-11-06362
- Dirección: Calle Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro. Quito, Ecuador
- www.flacso.edu.ec
- Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

URVio

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELA SEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) - Junio 2016 - No. 18

Presentación 7-11

Tema central

Cuatro tesis sobre las economías ilícitas 13-27
Luis Umbría Acosta

Drogocriticidad barrial en Chile: coordenadas para el diseño de políticas
de seguridad pública centradas en la vida comunitaria 28-40
Alejandro Romero Miranda

Impunidad y disuasión criminal del control anticorrupción en Ecuador: el caso de la
Comisión Anticorrupción 1998-2008 41-60
Cielito Berenice Olivo Espín

El impacto de la cooperación México-Estados Unidos en
el combate al lavado de dinero 61-74
Keyla H. Vargas Rojas

Misceláneo

Fuerzas intermedias y lucha contra el tráfico de drogas: el caso de la Gendarmería
en Argentina. 76-89
Jorge Battaglino

La tecnología de información y comunicación en prevención del delito 90-103
Jorge Francisco Aguirre Sala

Securonormatividad. La sociabilidad urbana vista a través de las prácticas
de la vigilancia cotidiana. 104-123
Luis Berneth Peña

Entrevista

Crimen organizado y economía ilegal
Entrevista a Daniel Sansó-Rubert Pascual. 125-136
Por Liosday Landaburo Sánchez

Reseñas

*Inteligencia Estratégica Latinoamericana. Perspectivas y ejes predominantes para
la toma de decisiones estratégicas ante un mundo en cambio,*
compilado por José Gabriel Paz 138-140
Daniel García Sanz

Geopolítica del narcotráfico en América Latina,
de Norberto Emmerich 141-143
Luis Fernando Amaya Martínez

Política editorial. 145-150

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) · Junio 2016 · No. 18

Presentation. 7-11

Central topic

Four theses about illicit economies. 13-27
Luis Umbría Acosta

Drogocriticidad claypit in Chile: coordinates for the design of policies
of centered public security in the communitarian life. 28-40
Alejandro Romero Miranda

Impunity and criminal deterrence of control against corruption in Ecuador:
The case of the Anticorruption Commission 1998 – 2008. 41-60
Cielito Berenice Olivo Espín

The impact of Mexico-United States cooperation in the fight
against money laundering. 61-74
Keyla H. Vargas Rojas

Miscellaneous

Intermediate forces and the fight against drug trafficking:
the case of Gendarmerie in Argentina. 76-89
Jorge Battaglino

Information Communication Technologies in crime prevention. 90-103
Jorge Francisco Aguirre Sala

Securonormativity. The urban sociability viewed from the everyday
practices of surveillance 104-123
Luis Berneth Peña

Interview

Organized crime and illegal economy
Interview to Daniel Sansó-Rubert Pascual 125-136
by Liosday Landaburo Sánchez

Books reviews

*Inteligencia Estratégica Latinoamericana. Perspectivas y ejes predominantes para
la toma de decisiones estratégicas ante un mundo en cambio,*
compilado por José Gabriel Paz 138-140
Daniel García Sanz

Geopolítica del narcotráfico en América Latina,
de Norberto Emmerich 141-143
Luis Fernando Amaya Martínez

Política editorial. 145-146



Misceláneo

Fuerzas intermedias y lucha contra el tráfico de drogas: el caso de la Gendarmería en Argentina

Intermediate forces and the fight against drug trafficking: the case of Gendarmerie in Argentina

Jorge Battaglini¹

Fecha de recepción: diciembre del 2015.

Fecha de aceptación: marzo de 2016.

Resumen

Este artículo analiza la dinámica de la intervención de una fuerza intermedia como la Gendarmería Nacional (GN) de la Argentina en la lucha contra el tráfico ilegal de drogas. El argumento principal es que la elevada percepción de inseguridad y los límites legales a la participación de los militares han favorecido el creciente empleo de la GN. Asimismo, el trabajo identifica los desafíos y límites que enfrenta la intervención de esta institución. En particular, se examina su despliegue en las provincias del norte de la Argentina (Jujuy, Salta, Formosa, Corrientes y Misiones), como así también en el área metropolitana de la ciudad de Buenos Aires. El artículo se fundamenta en un extenso trabajo de campo en las provincias del norte del país que incluyó un total de 90 entrevistas a los actores involucrados.

Palabras clave: Gendarmería Nacional, narcotráfico, fuerzas armadas, fuerzas intermedias, nuevas amenazas.

Abstract

This article analyzes the dynamics of the intervention of an intermediate force such as the Gendarmería Nacional (GN) of Argentina in the fight against illegal drug trafficking. The main argument is that a high perception of insecurity and the legal limits to the involvement of the military in internal security have led to the increasing use of the GN. The article also identifies some of the key challenges as well as the limits faced by the intervention of the GN. In particular, the deployment of the GN in the northern provinces of Argentina (Jujuy, Salta, Formosa, Corrientes and Misiones), as well as in the metropolitan area of Buenos Aires will be examined. The article is based on extensive fieldwork in the northern provinces of Argentina that included 90 interviews with key actors.

Keywords: Gendarmerie, drug trafficking, armed forces, intermediate forces, new threats.

¹ PhD en Política Latinoamericana de la Universidad de Essex. Se desempeña como investigador del CONICET y profesor de la Universidad Torcuato Di Tella. Esta investigación fue llevada a cabo gracias al apoyo de la beca posdoctoral "Drugs, Security and Democracy Fellowship" otorgada por el *Social Science Research Council* en 2014. El artículo se benefició de los valiosos comentarios de los asistentes al seminario organizado por el programa del SSRC "Drugs, Security and Democracy" llevado a cabo en la ciudad de Medellín en julio de 2014, así como de las recomendaciones de los dos evaluadores anónimos. Agradezco el extraordinario trabajo de asistencia de investigación llevado a cabo por Marcelo Mangini. Correo: jbattaglini@utdt.edu

La Gendarmería Nacional (GN) es una fuerza intermedia que ha experimentado un proceso de expansión de sus misiones en los últimos años. Aunque la custodia de las fronteras y de objetivos estratégicos fueron sus misiones originales; desde la restauración de la democracia en la Argentina, en 1983, se la ha utilizado crecientemente en el mantenimiento del orden público y en la represión del tráfico ilegal de drogas (Salles Kobilanski 2012). Esta expansión de misiones ha contribuido a un crecimiento exponencial de la organización que pasó de 17500 efectivos en 2002 a 36000 en 2014, un incremento de 100% (Gobierno de la Argentina 2011). Desde el 2006 se han llevado a cabo extensos operativos como el Operativo Centinela en el 2006 (refuerzo nacional de la seguridad ciudadana), Cinturón Sur en 2011 (despliegue en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires), Escudo Norte del 2011 (despliegue en las provincias del norte del país), Acceso CABA 2011 (control de los accesos a la Ciudad de Buenos Aires), Operativo Vigía del 2011 (control de centros neurálgicos del transporte público). En estos operativos han participado un promedio de 12000 gendarmes por año.

Cabe mencionar que el empleo creciente de fuerzas intermedias es un fenómeno que se ha generalizado en los países europeos y en Estados Unidos, donde están siendo crecientemente utilizadas para enfrentar a las denominadas nuevas amenazas (Lutterbeck 2004). El análisis de las causas de la intervención de fuerzas intermedias en los casos de EEUU y algunos países europeos puede ofrecer algún indicio respecto a las razones que han propiciado su participación en el caso de la Argentina. Los líderes políticos y la sociedad perciben que el narcotráfico y el crimen organizado en general, son fenómenos que por su natura-

leza transnacional y su grado de violencia y sofisticación, requieren de fuerzas que combinen características policiales y militares, que dispongan de equipamiento más pesado (helicópteros, aviones) y de una organización y disciplina de cuerpo que las fuerzas policiales no poseen (Lutterbeck 2004). Estas capacidades convierten a las fuerzas intermedias, gracias a su naturaleza híbrida, en las más adecuadas para enfrentar el complejo fenómeno del crimen organizado contemporáneo.

En este sentido, las fuerzas intermedias están en condiciones de enfrentar aquellos fenómenos que rebasan la capacidad preventiva y reactiva de las fuerzas policiales y, al mismo tiempo, están en condiciones de contribuir a la defensa nacional. Su estatus intermedio las habilita para enfrentar misiones que demandan un empleo más acentuado de la coerción. Además, el entrenamiento que reciben como así su despliegue les permite llevar a cabo misiones con un nivel de autonomía mayor al de una fuerza policial, ello favorece una mayor capacidad de despliegue en zonas fronterizas o alejadas de los centros urbanos. Se trata de organizaciones que disponen de una formación, equipamiento y doctrina que las habilita para intervenir en aquellos fenómenos de violencia que exceden las capacidades policiales pero que tampoco pueden ser clasificados como conflictos armados.

El principal objetivo de este trabajo es analizar la dinámica de la intervención de una fuerza intermedia como la GN en la lucha contra el tráfico ilegal de drogas en la Argentina desde el año 2002, cuando comienza su utilización regular con este propósito. En particular, se examinará el despliegue de la GN en las provincias del norte de la Argentina (Jujuy, Salta, Formosa, Corrientes y Misiones), como así también en el área me-

tropolitana de la ciudad de Buenos Aires. La relevancia del tema radica en la creciente importancia que ha adquirido el fenómeno del narcotráfico en la Argentina y en el hecho de que el análisis de la intervención de la GN puede contribuir a comprender las ventajas y limitaciones que trae aparejada el despliegue de una fuerza de este tipo. Cabe destacar que la Argentina posee una combinación única de factores que la transforman en un caso testigo para la investigación de este tema. Se trata del país de América Latina con mayor consumo per cápita de cocaína (United Nations Office on Drugs and Crime 2015), que además posee las fuerzas intermedias de mayor importancia y donde el marco legal impide la participación de las fuerzas armadas en el mantenimiento de la seguridad interna. Además, el análisis del rol de una fuerza intermedia en la lucha contra el tráfico ilegal de drogas no ha sido estudiado en la región, a diferencia de la participación de las policías y fuerzas armadas que ha recibido mucha más atención como objetos de estudio.

Cabe destacar que la intervención de la GN ha sido funcional no solo a su expansión organizacional sino también ha permitido a los sucesivos gobiernos satisfacer, al menos parcialmente, la demanda pública por seguridad sin tener que acudir a los militares (Salles Kobilanski 2012). Sin embargo, esta conveniencia generalizada puede verse comprometida si la intervención continúa sin que la GN lleve a cabo los procesos de adaptación organizacionales necesarios. La convergencia de intereses no está exenta de dilemas, desafíos y peligros. En otras palabras, la demanda por seguridad de la sociedad argentina ha sido una de las principales causas de la participación creciente de la GN que, en lo esencial, es bienvenida por la institución pero que, al mismo

tiempo, pone en evidencia sus limitaciones a medida que esta se incrementa.

La lógica e inercia organizacional de una institución cuyo rol principal no ha sido la lucha contra el narcotráfico, pero que encuentra en esta misión un espacio de fortalecimiento material y simbólico, es un aspecto que compromete la legitimidad y eficacia de su acción. Así, la GN se encuentra atrapada entre la tentación del crecimiento institucional continuo y el desafío de adaptarse a las necesidades de una misión no tradicional que le garantiza recursos, equipamiento y expansión para los próximos años. El tema tiene una enorme trascendencia política para la Argentina ya que, en paralelo a esta expansión de misiones de la GN, existen sectores de la política que demandan que los militares intervengan en la lucha contra el narcotráfico, a pesar de que la legislación prohíbe tal posibilidad (La Nación 2015). Es por ello que el análisis de la participación de la GN en la lucha contra este fenómeno puede tomarse como uno de los principales indicadores para anticipar el posible ingreso de los militares: una exitosa y eficaz acción de esta fuerza se convertiría en la principal barrera contra el empleo de las fuerzas armadas.

El artículo indaga sobre las causas de la intervención de la GN analizando en particular el impacto de dos variables principales: a) el nivel de percepción de inseguridad y b) el tipo de marco normativo del área. El argumento principal es que la elevada percepción de inseguridad y los límites legales a la participación de los militares en misiones de seguridad interna han favorecido el creciente empleo de la GN. Asimismo, el trabajo identifica algunos de los desafíos centrales como así también los límites que ha enfrentado la intervención. El trabajo se organiza en una primera sección

donde se efectúan algunas apreciaciones respecto al trabajo de campo con fuerzas de seguridad que puede ser de utilidad para aquellos investigadores interesados en analizar fuerzas intermedias. La segunda parte examina las dos variables causales de la participación, mientras que en la sección final se analizan los factores que limitan o afectan la intervención de la GN.

Consideraciones metodológicas para el estudio de fuerzas intermedias

La investigación sobre la participación de la GN en la lucha contra el tráfico ilegal de drogas se basó en un trabajo de campo de alrededor de cinco meses llevado a cabo en las provincias donde mayor ha sido su despliegue. Allí se recopilieron fuentes primarias y secundarias y se efectuaron más de 90 entrevistas: 27 a gendarmes, 13 a funcionarios de los ministerios de seguridad nacional y provinciales, 11 a militares desplegados en la frontera norte y 47 a pobladores que habitan en la zona de despliegue. Un total de 22 entrevistas fueron efectuadas en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA): 36 en la Provincia de Salta, 19 en Jujuy, 4 en Formosa, 7 en Corrientes y 10 en Misiones. La recopilación de fuentes primarias enfrentó dos problemas principales. El primero consistió en la enorme dificultad para obtener fuentes primarias y secundarias debido a la ausencia de estadísticas de acceso público sobre procedimientos antidrogas tanto a nivel nacional como provincial. Las entrevistas que se llevaron cabo tanto a gendarmes como a funcionarios nacionales y provinciales confirmaron tanto la existencia de estadísticas como la imposibilidad de acceder a ellas.

Con relación a la inaccesibilidad de las estadísticas y como estrategia para suplirlas, se decidió llevar a cabo una reconstrucción de los datos sobre procedimientos antidroga a partir de la revisión sistemática de los principales diarios locales de los años 2013 y 2014. La tarea consistió en construir una base de datos a partir de la identificación de noticias de procedimientos antidrogas y de la sistematización de la información que contenían². En particular, respecto a cantidad de droga incautada, el número de detenidos, si hubo víctimas y/o violaciones a los derechos humanos, el origen del procedimiento, es decir, si fue una operativo de control o una tarea de inteligencia; entre otros ítems que fueron volcados en la base. Aunque esta metodología presenta limitaciones³, fue de gran utilidad para construir una radiografía de esta problemática. Dada la ausencia de estadísticas y publicaciones respecto de la intervención de las fuerzas intermedias en la lucha contra el narcotráfico, los datos relevados en la base constituyen un aporte para la caracterización, dimensionamiento y análisis de este fenómeno.

Cabe aclarar que para mejorar la fiabilidad de los datos obtenidos, se compararon las tendencias que surgieron del análisis de la base propia con la información provista por los entrevistados. De allí surgió que no existen diferencias substanciales entre la información recopilada y las estadísticas oficiales no publicadas. La divergencia más importante es en el número de operativos, mientras que la base identificó un total de 178 intervenciones de

2 Los periódicos relevados fueron *El Libertador de Corrientes*, *Primera Edición* y el *Territorio de Misiones*, *Nuevo Diario* y el *Tribuno de Salta* y *Todo Jujuy de Jujuy*.

3 Es importante aclarar que la naturaleza del registro periódico, diferencias en las fuentes y en los criterios editoriales, impone algunas limitaciones para un análisis comparativo.

la GN en 2013 y 2014, los entrevistados de la fuerza manifestaron que la cifra es al menos el doble, aunque enfatizaron a menudo el carácter secreto de tal información.

Cabe mencionar que es notoria la ausencia de libros, artículos o de material oficial tanto del gobierno nacional, provincial e incluso de la propia GN sobre la participación de esta fuerza en la lucha contra el narcotráfico. La única información disponible, muy escasa por cierto, se puede encontrar en las páginas oficiales del Ministerio de Seguridad y de la Gendarmería. En los ministerios provinciales no existe información o datos sobre el tema. Cabe especular que la falta de datos públicos y de publicaciones es un indicador de las dificultades que experimenta la GN para adaptarse a la nueva misión. Ello también pudo constatar en el hecho de que las instituciones responsables de la formación de oficiales, no han incorporado de manera sistemática en sus programas de estudio y de investigación la nueva misión. Así, las áreas de docencia e investigación no han producido la masa crítica de recursos humanos necesarios para la producción de conocimiento en el área del tráfico de drogas.

Causas de la intervención

La creciente percepción de inseguridad

La inseguridad pública es el tema que más preocupa a la sociedad argentina según se desprende de los estudios de opinión pública. Las estadísticas que se han publicado sobre el tema son innumerables. La denominada “percepción de inseguridad” o “tasa de victimización” es muy elevada en todas las encuestas realizadas, no menor al 65% de la muestra

(Kessler 2009; Dammert 2001). Tal percepción, asimismo, se complementa con la idea de que los delitos han crecido en los últimos años y que además son más violentos como consecuencia de la llegada del narcotráfico al país (Kessler 2009). Pero además, la “percepción de inseguridad” también se vincula con la ineficacia y la corrupción policial (Gonzalez 2005; Dammert y Malone 2002). No es casual entonces que la enorme y para muchos desproporcionada, demanda social por “seguridad” haya desencadenado distintas respuestas de parte del Estado. Una de ellas ha sido el creciente empleo de la GN tanto en su zona tradicional de despliegue, las fronteras, como así también en los principales centros urbanos, en particular, en el área metropolitana de la ciudad de Buenos Aires habitada por más de trece millones de habitantes en una superficie de dos mil kilómetros cuadrados.

La percepción de inseguridad también se incrementa por el impacto de las crisis experimentadas por las policiales provinciales a raíz del incremento de la delincuencia organizada (Gonzalez 2005; Sain 2015). Ello ha puesto de manifiesto su falta de entrenamiento y del equipamiento necesarios para enfrentar una problemática que excede sus competencias y capacidades pensadas para confrontar los problemas derivados de la delincuencia clásica. Además, tales fuerzas son muchas veces percibidas como corruptas y autoritarias por la sociedad, lo que establece una brecha insalvable que dificulta la búsqueda de soluciones a un problema que requiere de una fuerte interacción entre las fuerzas policiales y la sociedad civil (González 2005).

Asimismo, la intervención es percibida como algo inevitable en un contexto donde existe una fuerte demanda por la seguridad. Un 92% de los entrevistados durante la in-

investigación como así también la totalidad de las fuentes primarias y secundarias consultadas sostienen que la intervención de la GN se relaciona con el aumento de la percepción de inseguridad y el hecho de que las policías ha sido sobrepasadas por este fenómeno o son demasiado corruptas para enfrentarlo. De las entrevistas realizadas se desprende que esta percepción difiere en relación a la zona de despliegue de la fuerza. En las zonas urbanas del AMBA predomina la sensación de inseguridad como la principal causa de la presencia de los gendarmes. En cambio, en las áreas rurales, donde la percepción de inseguridad es menor, el despliegue no afecta en lo absoluto la cotidianeidad de los lugareños ya que están habituados a la presencia de la GN.

La decisión de asignar a la GN es ampliamente valorada tanto por la sociedad como así también por los gobiernos provinciales. Un 98% de los pobladores entrevistados en la frontera norte del país la define como positiva, este porcentaje en las zonas urbanas cae al 69%. En ambas zonas, rurales y urbanas, se prefiere la presencia de la GN a la de la policía. Estos porcentajes no difieren demasiado de los mencionados por oficiales de la GN y por funcionarios de los ministerios de seguridad provinciales que poseen encuestas que no son de acceso público.

Un marco normativo desfavorable a la intervención militar

El marco legal de la defensa y seguridad de un Estado regula el ámbito de empleo de las Fuerzas Armadas. Las leyes de defensa, o de seguridad, establecen generalmente que la misión principal de aquellas es la defensa contra amenazas o agresiones externas; sin embargo,

en muchos países se contempla también la participación de los militares en misiones de seguridad interna. La Argentina ha establecido, desde 1988, una clara distinción entre defensa externa (reservada para las Fuerzas Armadas) y seguridad interior (ámbito de acción de las fuerzas de seguridad como las policías o las fuerzas intermedias). El marco legal de la defensa y seguridad que existía cuando se restablece la democracia en 1983, la Ley 16.970 de Defensa Nacional sancionada en 1966, fusionaba las cuestiones de defensa externa y de seguridad interna bajo el paraguas de la seguridad nacional (López 1994). A partir de 1973, este marco normativo estableció las bases para una creciente participación de las Fuerzas Armadas en la lucha antisubversiva que culminaría con el golpe de Estado de 1976.

Raúl Alfonsín, el primer presidente de la nueva democracia argentina, consideraba que el marco normativo heredado del régimen militar había legitimado la intervención de los militares en la política doméstica. Por ello, la exclusión legal de tal posibilidad era juzgada como el mejor recurso para privar a las Fuerzas Armadas de aquellas herramientas legales que en el pasado habían permitido proyectar su influencia y poder en períodos de crisis político-social (Alfonsín 2004). De esta manera, se intentaban eliminar las condiciones legales que habían favorecido niveles crecientes de intervencionismo militar que culminaron en los golpes del Estado. La sanción de la Ley de Defensa Nacional en 1988 (Ley 23.554) representó la derogación formal de la Doctrina de la Seguridad Nacional. La ley estableció que la defensa del Estado está dirigida a repeler o disuadir agresiones de origen externo (Gobierno de la Argentina 1988). Así, las Fuerzas Armadas perdieron la prerrogativa legal de participar en misiones de seguridad interna;

su ámbito de empleo se limitó exclusivamente a la defensa exterior frente a amenazas de origen estatal.

Este cambio normativo ha tenido como principal consecuencia que el Estado argentino reforzara progresivamente a las policías y a las fuerzas intermedias como respuesta a la delincuencia común y el crimen organizado. Esto nos llama a reflexionar respecto a los tipos de fuerza que un Estado puede desplegar cuando enfrenta el tráfico ilegal de drogas (Frederic 2008). En este sentido, los estados disponen de un abanico de organizaciones armadas. En la mayor parte de los casos existen tres tipos principales: las policías, las fuerzas intermedias y las fuerzas armadas. Uno de los principales aspectos que las distingue es el nivel de violencia que puede desplegar que se encuentra relacionado, a su vez, con el tipo de función que deben cumplir y con la naturaleza de los actores que enfrentan.

Las policías han sido generalmente organizadas con el propósito de administrar la fuerza y mantener el orden en el plano interno. Por ello, el empleo de la fuerza policial se encuentra limitado por el hecho de que su principal función es proteger a los ciudadanos y reprimir actos delictivos que puedan afectar sus vidas y bienes. En el otro extremo se encuentran las fuerzas armadas, una institución funcionalmente especializada en la preservación de la soberanía y la integridad territorial que en esencia se organiza y entrena para resguardar al Estado de agresiones de origen externo y estatal. Su principal función es enfrentar a fuerzas militares de otros estados y, por ello, están organizadas para desplegar la máxima intensidad de violencia disponible. Las fuerzas intermedias, en cambio, combinan características policiales y militares: disponen de equipamiento más pesado (helicópteros, aviones)

y de una organización y disciplina de cuerpo que las fuerzas policiales no poseen. Sin embargo, su función y formación así como su despliegue las ubica mucho más cerca de una fuerza policial, en términos tanto de la intensidad de la violencia que pueden utilizar, que es muy limitada, como así también de las funciones que cumplen, que las colocan en contacto e interacción permanente con la población civil.

En América Latina existe una tendencia creciente al empleo de los militares para combatir el tráfico ilegal de drogas (Ramírez, Stanton y Walsh 2005; Fondevila, Quintana-Navarrete 2015). Cabe mencionar que tal experiencia ha tenido un enorme costo social y que, además, no ha sido eficaz para detener el fenómeno. El caso de México es paradigmático al respecto (Shirk y Walman 2015). El incremento en las tasas de crimen y en las violaciones a los derechos humanos ha sido una consecuencia directa de la política de militarización del combate a las drogas llevada a cabo desde el 2006 (Human Rights Watch 2015). La intervención de las fuerzas armadas ha sido masiva. Alrededor de 96.000 efectivos fueron desplegados para realizar tareas de seguridad pública, entre ellas detenciones, patrullajes, inspecciones y cateos. El efecto principal de esta intervención ha sido un incremento exponencial de la violencia que ha llevado la tasa de homicidios de 8 por cada 100.000 habitantes en 2007 a 24 en 2013 (Human Rights Watch 2015; Madsen 2012).

Aunque México puede resultar un caso extremo, la intervención de los militares en gran parte de los países de la región ha resultado en toda clase de excesos, arbitrariedades y violaciones a los derechos humanos (Ramírez, Stanton y Walsh 2005). Los militares carecen de la doctrina, capacitación, entrenamiento,

organización y equipamiento para el desarrollo de ese tipo de misiones. Además, no está comprobado que la misma haya favorecido la reducción del tráfico de drogas. Al panorama desolador que deja la intervención, se suma el hecho de que la participación militar en la seguridad interna favorece su desprofesionalización. Cuando los militares intervienen en cuestiones domésticas, distorsionan su fin primario y principal.

La distorsión aumenta cuando esa intervención consiste en el combate contra el narcotráfico o el crimen organizado debido a la modificación progresiva de su entrenamiento, despliegue, organización, doctrina y tipo de armamento. Ello favorece un proceso de desprofesionalización o, en otras palabras, de pérdida progresiva de sus capacidades materiales y habilidades profesionales para el conflicto bélico convencional. Enfrentar a la delincuencia organizada no es lo mismo que hacerlo con una fuerza armada equipada con medios clásicos: tanques, aviones o buques. En suma, una fuerza militar organizada y entrenada para combatir al crimen organizado pierde progresivamente su capacidad para el conflicto convencional de origen estatal (Rojas Aravena 2008).

Como se mencionará más adelante, la participación de la Gendarmería tiene un alto nivel de apoyo entre todos los entrevistados. Un 97% de los funcionarios de los ministerios de seguridad nacional y provincial y un 98% de los pobladores que habitan en la zona de despliegue consideran que la presencia de la GN es positiva y que contribuye a mejorar la seguridad de la zona. Aunque ambos grupos coinciden en señalar que el despliegue de la GN favorece una mejora de la situación de la seguridad pública, los funcionarios públicos suelen mencionar el he-

cho de que la GN es la “última barrera” antes de la intervención de las fuerzas armadas que es definida como “ineficaz”, “desproporcionada” y “peligrosa”.

Esta evaluación a menudo es relacionada con la experiencia internacional, siendo mencionados los casos de México, Colombia y de algunos países de América Central. Asimismo, la casi totalidad de los funcionarios señalaron que además de que la intervención de los militares no “resolvería el problema del tráfico de drogas”, existen límites institucionales y culturales que ponen un serio obstáculo a esa posibilidad. A la mencionada Ley de Defensa se sumaría entonces, lo que se ha definido como cultura antimilitarista de la sociedad argentina que rechaza de plano cualquier tipo de rol interno para las fuerzas armadas (Battagliano 2013). Por todo ello, la intervención de la GN concita un generalizado apoyo político y social.

Dilemas y desafíos de la intervención de la Gendarmería Nacional

La participación de la GN en la lucha contra el tráfico ilegal de drogas ha puesto en evidencia las dificultades que experimenta una fuerza intermedia cuando debe desempeñar nuevos roles, en particular, aquellos no estrictamente relacionados con su misión original. Existen seis aspectos que pueden afectar la legitimidad y viabilidad futura de la intervención de la GN: a) la escasa importancia atribuida a la inteligencia criminal; b) las dificultades del despliegue de los gendarmes en zonas urbanas, c) la falta de coordinación entre los niveles federal y provincial, d) la falta de adaptación del sistema de formación de los gendarmes y e) la corrupción.

Uno de los principales desafíos que enfrenta la intervención de la GN es la falta de adecuación de sus rutinas y procedimientos organizacionales al nuevo tipo de misión asignada. Ello queda en evidencia cuando se analiza el origen de los operativos que han llevado a cabo. Un total de 133 operativos (75% del total) se iniciaron en el contexto de procedimientos de rutina (controles vehiculares, acciones de patrullaje). Mientras que 40 intervenciones (22%) se iniciaron a partir de procedimientos de investigación: tareas específicas desarrolladas en el contexto de denuncias de terceros, procedimientos judiciales y acciones de inteligencia. Apenas tres (1,6%) de las intervenciones tuvo por origen otro tipo de acción (una actuación policial previa, un accidente y un alerta de radar). Es decir, gran parte de los operativos se llevaron a cabo en el marco de procedimientos de rutina. Ello revela la escasa importancia atribuida a la inteligencia criminal en la detección y desarticulación del tráfico ilegal de drogas.

Este hecho fue señalado por varios de los entrevistados que atribuyeron el predominio de tales procedimientos a la cultura organizacional de una institución cuya misión principal ha sido la custodia de las fronteras. El resultado es que a pesar de que el despliegue es valorado positivamente por la sociedad su eficacia podría mejorarse. Por ejemplo, el fortalecimiento de la inteligencia criminal permitiría identificar zonas de consumo y de tránsito de los estupefacientes mejorando, de esta forma, la eficacia del despliegue de los gendarmes. En muchas regiones la GN se encuentra en zonas de consumo lo que no contribuye a que se efectúen incautaciones de importancia, en cambio, su despliegue es escaso en zonas de tránsito, donde se podrían decomisar mayores cantidades de drogas.

Otro tema que apareció recurrentemente en las entrevistas a pobladores y gendarmes fue que la presencia de la GN en las zonas urbanas, principalmente en el AMBA, es problemática al generar resistencias y rechazo de sus habitantes. La participación de la GN en el AMBA (en los llamados operativos Centinela y Cinturón Sur) ha sido más criticada por los residentes de barrios humildes, sobre todo por situaciones de maltrato a jóvenes. De las entrevistas a gendarmes y pobladores de zonas urbanas se desprende que las diferencias de sociabilidad y de costumbres de los gendarmes con aquellos que habitan zonas urbanas ha sido una de las principales causas del maltrato a los jóvenes. De manera reiterada los habitantes de asentamientos y barrios humildes señalaban que “los gendarmes no entienden a los chicos”, “no saben cómo hablarles y no entienden lo que dicen”, muchas veces los “maltratan innecesariamente”. Sin embargo, es necesario destacar que esta visión de los entrevistados coexiste, paradójicamente, con el pedido de mayor presencia de la institución.

Este aspecto se relaciona con las dificultades que experimenta una organización cuando es desplegada lejos de las zonas de asentamiento habitual. Todos los gendarmes entrevistados enfatizaron el hecho de que la GN no fue pensada, formada ni organizada para enfrentar problemas de seguridad urbana de forma permanente. Mientras que los gendarmes se sienten a gusto con su despliegue en las fronteras, porque consideran que esta es su misión histórica y primaria, su entusiasmo es bastante menor cuando se trata de patrullar las calles de grandes ciudades. Ello se vincula con el hecho de que la mayoría de sus integrantes han sido reclutados en zonas rurales. En las entrevistas se escuchó reiteradamente la expresión: “los

gendarmes son de la chacra” o el gendarme no tiene “manejo de la calle”.

Asimismo, el traslado de los gendarmes ha provocado toda clase de problemas logísticos y situaciones de violencia con los pobladores que no son habituales en las zonas de frontera. Por ejemplo, el alojamiento que reciben suele ser deficiente, como así también sus viáticos. Además, un 83% de los gendarmes manifestaron padecer tensiones y ansiedades derivadas del alejamiento de sus familias. Cabe mencionar que la GN ha intentado adaptarse al nuevo despliegue geográfico con la creación de un Destacamento Móvil, el número 6, que tiene su base en la zona metropolitana de Buenos Aires. Esta unidad se encuentra integrada por efectivos de la zona lo cual resuelve algunos de los problemas mencionados.

Aunque el despliegue de la GN en la frontera norte ha aumentado en los últimos años, tal presencia no es percibida por los pobladores locales en términos de militarización. Los pobladores de la zona tienen una excelente relación con los gendarmes a los que consideran “un lugareño más” o “como vecinos nuestros”. A ello contribuye seguramente el hecho de que no se han reportado desde 2012 situaciones de uso excesivo de la violencia o de violaciones a los derechos humanos (DDHH) por parte de miembros de la GN. Un indicador relevante al respecto es la ausencia de muertos en los 178 operativos relevados en la base. Asimismo, se ha registrado tan sólo un caso de enfrentamiento armado desde el 2012, con un saldo de dos gendarmes y un narcotraficante heridos.

Cabe destacar que este patrón de escaso nivel de violencia en el marco de los operativos antidrogas llevados a cabo por la GN no ha sido suficientemente analizado. En general, la frontera norte (la principal vía de entrada

de la droga a la Argentina) es definida por la mayoría de los entrevistados como una “zona pacífica” por la virtual ausencia de violencia como resultado del tráfico ilegal de drogas. Las explicaciones de este fenómeno varían según el actor entrevistado. Los gendarmes enfatizan su eficacia como organización haciendo hincapié en las tácticas empleadas, por ejemplo, ser “implacables” o “teñir de verde” (saturar de gendarmes) aquella zona donde se produce el menor signo de violencia (una suerte de estrategia de “tolerancia cero”). En cambio, los funcionarios de los ministerios de seguridad advierten que los narcotraficantes tienen poco incentivo para enfrentarse a las autoridades públicas porque se trata de zonas de tránsito y no de consumo de la droga. Según esta lectura, el aumento de la violencia por parte del narcotráfico atraería una mayor respuesta del Estado y dificultaría “el normal desarrollo del negocio” (Natarajan, Zanella y Yu 2015).

En las entrevistas con funcionarios provinciales del área de seguridad y con gendarmes se señaló con preocupación la escasa cooperación que existe entre los ministerios de seguridad provinciales y la GN, como así también de la GN con las fuerzas policiales y de seguridad de los países vecinos. Cabe mencionar que recientemente se ha puesto en marcha el Consejo de Complementación que tiene como principal objetivo coordinar el accionar de las fuerzas de seguridad federales y provinciales. El escaso tiempo transcurrido desde su creación no permite analizar aún la eficacia de sus acciones. Otro aspecto que evidencia la dificultad de la GN para adaptarse a la nueva misión es el hecho de que el sistema de formación de los gendarmes no contempla plenamente las necesidades derivadas del nuevo rol asignado. Las entrevistas a docentes de los

institutos de formación de la GN permitieron establecer que aunque las instituciones de formación han incorporado, de manera limitada, la problemática del narcotráfico a su currículo, el entrenamiento jurídico que reciben, en cambio, es mínimo e insuficiente para llevar a cabo procedimientos antidrogas. Ello ha propiciado fuertes críticas tanto de las distintas policías provinciales como así también de la justicia federal, ya que en muchas ocasiones lo detenidos en operativos antidrogas son rápidamente puestos en libertad por errores de procedimiento.

Asimismo, la GN no ha estado exenta de los efectos negativos que conlleva la participación de una institución en la lucha contra este tipo de fenómenos. El relevamiento de fuentes periodísticas permitió documentar la existencia de ocho casos donde personal de esa institución estuvo involucrado en el tráfico de estupefacientes. Dichos casos ocurrieron en Salta (3), Corrientes (2), Misiones (2) y Jujuy (1), cinco casos se registraron durante el año 2014. Un total de 16 gendarmes fueron detenidos en el marco de distintas causas judiciales. Uno de los casos, revelado en el año 2011, incluyó el allanamiento del Escuadrón 54 con asiento en Salvador Mazza (Salta) y la detención del segundo Jefe de Escuadrón y otros dos suboficiales quienes traficaban parte de la droga que era secuestrada en los operativos de control llevados a cabo por la unidad (Clarín 2011). En otro caso, ocurrido en el mes de mayo del año 2014, tres gendarmes fueron detenidos en un control de la misma GN apostado en la ruta 31 de la provincia de Formosa, cuando circulaban con 150 kilogramos de cocaína (Telam 2014). Los mismos prestaban servicios en Formosa, Corrientes y Buenos Aires. Días más tarde, otros dos gendarmes fueron detenidos en Salta, acusados de pertenecer a una banda que

“bombardeaba” la provincia con estupefacientes arrojados desde avionetas.

Este dato llama la atención sobre los riesgos que comporta para una fuerza intermedia su intervención en la lucha contra el tráfico ilegal de drogas. La autoimagen de la GN no siempre contribuye a instrumentar mecanismos de control interno que limiten las consecuencias negativas de la intervención. La autopercepción histórica de los gendarmes como una fuerza moralmente superior a las policías, escasamente afectada por la corrupción y muy valorada por la sociedad no ha favorecido la implementación de mecanismos de control internos. Desde la percepción del gendarme “ello no es necesario porque son casos aislados” y, además, porque “estaríamos dando un mensaje negativo a la sociedad: nos confundirían con la policía”.

Comentarios finales

La intervención de la GN en la lucha contra el tráfico ilegal de droga parece ser inevitable en un contexto de creciente percepción de inseguridad, en el que se percibe a las policías como insuficientes o corruptas y donde la participación de los militares está prohibida por la ley. El saldo de la intervención podría evaluarse de manera positiva al tratarse de un despliegue que reúne importantes niveles de aceptación tanto en zonas rurales como urbanas, que no ha provocado violaciones de importancia o sistemáticas a los DDHH, que no genera una respuesta violenta de parte del narcotráfico y que es aceptado por los miembros de la institución en términos de una oportunidad de expansión. Sin embargo, la magnitud de la participación, y su probable aumento en el futuro, ha provocado tensiones

y desafíos relacionados principalmente con el hecho de que la GN es una institución creada para custodiar las fronteras, no para combatir al crimen organizado. El liderazgo del Ministerio de Seguridad de la Nación para incentivar los cambios que demanda el nuevo rol y la capacidad de la GN para adaptarse a ellos, serán aspectos claves que inclinarán la balanza a favor, o en contra, de la legitimidad futura de la intervención.

El reclamo social para resolver el tema del narcotráfico en América Latina continuará y las policías no parecen ser percibidas como un actor que por sí solas puedan enfrentar el fenómeno (Gootenberg 2012; Loveman 2006). La ausencia generalizada de fuerzas intermedias en la región parece anticipar que la intervención de los militares persistirá. En otras palabras, en un contexto donde las fuerzas intermedias están ausentes es evidente que la demanda pública por mayores niveles de seguridad solo podrá ser satisfecha por los políticos mediante la participación de las fuerzas armadas. Por ello, es indispensable que los estados fortalezcan sus policías y que organicen fuerzas intermedias.

La participación de las fuerzas armadas en el combate contra el tráfico ilegal de drogas no está exenta de dilemas éticos y políticos. El empleo de la máxima intensidad de la fuerza organizada y legítima de un Estado para enfrentar fenómenos que tienen profundas raíces sociales debería ser el último recurso que utilice una sociedad para enfrentar el tráfico ilegal de drogas. Sin embargo, el uso creciente de la fuerza pública, desde las policías hasta los militares, para combatir el narcotráfico se ha convertido en la respuesta más común de parte de los países de América Latina. Esta tendencia desgasta y deslegitima crecientemente las estrategias integrales en las que el

uso del aparato represivo del Estado es una herramienta más, y no la central, para enfrentar este fenómeno. La reflexión acerca de los tipos de fuerza que un Estado puede desplegar, sus ventajas y desventajas, debería ser uno de los aspectos principales a ser debatidos cuando se trata de enfrentar el tráfico ilegal de drogas.

Todo depende, entonces, de la capacidad de las sociedades latinoamericanas de organizar y desplegar fuerzas policiales e intermedias capacitadas, entrenadas y equipadas para responder al complejo fenómeno del crimen organizado respetando los DDHH. Es de vital importancia que el empleo de la fuerza se reduzca lo más posible de manera de no generar respuestas equivalentes que extiendan y potencien la dinámica de la violencia. Solo así podrá una sociedad democrática enfrentar eficazmente un fenómeno que requiere de un esfuerzo integral y coordinado de todos los estados latinoamericanos.

Bibliografía

- Alfonsín, Raúl. 2004. *Memoria Política*. Fondo de Cultura Económica: Buenos Aires.
- Battaglino, Jorge. 2013. "Auge, caída y retorno de la defensa en la Argentina". *Foreign Affairs Latinoamerica* 13 (1): 32-39.
- Bayley, David. 1985. *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*. Rutgers University Press: New Brunswick, NJ.
- Clarín. 2011. "Detienen a tres gendarmes en Salta acusados de narcos", http://www.clarin.com/narcotrafico/Detienen-gendarmes-Salta-acusados-narcos_0_551944967.html.
- Dammert, Lucía. 2001. "Construyendo ciudades inseguras: temor y violencia en Argentina". *Eure* 27 (82): 1-27.

- Dammert, Lucía y Mary Fran Malone. 2002. "Inseguridad y temor en la Argentina: el impacto de la confianza en la Policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen". *Desarrollo Económico* 17 (166): 285-301. IDES: Buenos Aires.
- Frederic, Sabina. 2008. *Los usos de la fuerza pública. Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*. Biblioteca Nacional: Buenos Aires.
- Fondevilla, Gustavo y Miguel Quintana-Navarrete. 2015. "War Hypotheses: Drug Trafficking, Sovereignty and the Armed Forces in Mexico". *Bulletin of Latin American Research* 34 (4): 517-533.
- Gobierno de la Argentina. 2011. *El Modelo Argentino de la Seguridad Democrática*. Ministerio de Seguridad de la Nación: Buenos Aires.
- _____. 1988. *Ley de Defensa Nacional*. Buenos Aires.
- González, Gustavo. 2005. "Intentos de reformas policiales en la Argentina: los casos de la provincia de Santa Fe y Buenos Aires". En *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, editado por Lucía Dammert y James Bailey, 58-79. Siglo XXI: México.
- Gootenberg, Paul. 2012. "Cocaine's Long March North, 1900-2010". *Latin American Politics and Society* 54 (1): 159-180.
- Human Rights Watch. 2015. "World Report 2015: México", https://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/mexico_sp_5.pdf.
- Kessler, Gabriel. 2009. *El sentimiento de inseguridad*. Siglo XXI: Buenos Aires.
- La Nación. 2015. "Defensa, nuevas amenazas para replantear las prioridades de las fuerzas armadas", <http://www.lanacion.com.ar/1836535-defensa-nuevas-amenazas-para-replantearlas-prioridades-para-las-fuerzas-armadas>.
- Lopez, Ernesto. 1994. *Ni la ceniza ni la gloria*. Universidad de Quilmes: Buenos Aires.
- Loveman, Brian, ed. 2006. *Addicted to Failure: U.S. Security Policy in Latin America and the Andean Region*. Nueva York: Rowman/Littlefield.
- Lutterbeck, Derek. 2004. "Between Police and Military. The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries". *Cooperation and Conflict* 39 (1): 45-68.
- Madsen, Frank. 2012. "International narcotics law enforcement: A study in irrationality". *Journal of International Affairs* 66 (1): 123-138.
- Natarajan, Mangai; Marco Zanella y Christopher Yu. 2015. "Classifying the Variety of Drug Trafficking Organizations". *Journal of Drug Issues* 45 (4): 409-430.
- Ramírez, María Clerencia, Kimberly Stanton y John Walsh (2005). "Colombia: un círculo vicioso de drogas y guerras". En *Drogas y democracia en América Latina*, editado por Coletta Youngers y Eileen Rosin, 131-184. Buenos Aires: Biblos.
- Rojas Aravena, Francisco. 2008. "El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad". *Nueva Sociedad* 213: 36-49.
- Sain, Marcelo. 2015. *El Leviatán Azul*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Salles Kobilanski, Facundo. 2012. "¿Militarización sin militares? Los gendarmes en las calles argentinas durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012)". *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 12: 13-24.
- Shirk, David y Joe Walman. 2015. "Understanding Mexico's Drug Violence". *Journal of Conflict Resolution* 59 (8): 1348-1376.

- Telam. 2014. “Detienen a tres gendarmes con 150 kilos de cocaína en Formosa”, <http://www.telam.com.ar/notas/201405/61754-detienen-a-tres-gendarmes-con-150-kilos-de-cocaina-en-formosa.html>.
- United Nations Office on Drugs and Crime. 2015. *Informe Mundial Sobre Drogas 2015*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Withers, Lucila Santos y Adam Isacson. 2010. “*Preach What You Practice: The Separation of Military and Police Roles in the Americas*”, <http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Regional%20Security/2010/preachwhatyoudo.pdf>.
- Zaverucha, Jorge. 2000. “Fragile Democracy and the Militarization of Public Safety in Brazil”. *Latin American Perspectives* 27 (3): 8-31.