

# URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

---

ISSN: 1390-3691 · DICIEMBRE 2012 · No. 12

[www.revistaurvio.org.ec](http://www.revistaurvio.org.ec)



**FLACSO**  
ECUADOR

# URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

ISSN: 1390-3691 · DICIEMBRE 2012 · No. 12

Presentación ..... 7-10

## Investigación

---

¿Militarización sin militares? Los gendarmes en las calles argentinas  
durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012) ..... 13-24

*Facundo Salles Kobilanski*

La seguridad ciudadana en Bolivia: ¿hay espacio para las Fuerzas Armadas? ..... 25-40

*José Rocabado Sánchez*

Seguridad democrática y militarización en Colombia:  
más allá del conflicto armado ..... 41-56

*Aurora Moreno Torres*

Ecuador: entre la seguridad y la inconstitucionalidad ..... 57-70

*Patricio Haro Ayerve*

Militarización de la seguridad pública en El Salvador 1992-2012 ..... 71-82

*Edgardo Amaya Cobar*

Desafíos institucionales de la colaboración policial – militar:  
el Triángulo Norte ..... 83-96

*Liza Zúñiga Collado*

La impronta legal de la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública:  
el caso de la lucha contra el narcotráfico en América del Sur. .... 97-109

*Emilse Calderón Grosso*

## Artículo

---

- Frente a la violencia: las movilizaciones ciudadanas en México . . . . . 113-124  
*Pascale Naveau / Geoffrey Pleyers*

## Comparativo

---

- El involucramiento de las Fuerzas Armadas en actividades  
de seguridad en las Américas. . . . . 127-140  
*Luiz Octavio Coimbra*

## Entrevista

---

- “La militarización de la seguridad ciudadana: una tendencia regional”  
Entrevista con Marcos Moloeznik. . . . . 143-146  
*Por Jenny Pontón Cevallos*

## Reseña

---

- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2008). Construyendo roles.  
Democracia y Fuerzas Armadas. Buenos Aires: CELS. . . . . 149-151  
*María Fernanda Proaño Cortez*

- Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coordinadores) (2010).  
Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior.  
México D.F.: El Colegio de México. . . . . 152-155  
*Martin Scarpacci Ziandalazini*

- José Raúl Perales (editor) (2008). Reforma de las Fuerzas Armadas en  
América Latina y el impacto de las amenazas irregulares.  
Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars. . . . . 156-160  
*Diego Maldonado Dávila*

- Política editorial.** . . . . . 161-163

# URVio

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

ISSN: 1390-3691 · DICIEMBRE 2012 · No. 12

<b>Presentation</b> . . . . .	7-10
<b>Research</b>	
Militarization without soldiers? Gendarmes on Argentinean streets during the Kirchner administrations (2003-2012) . . . . .	13-24
<i>Facundo Salles Kobilanski</i>	
Citizen security in Bolivia: ¿Is there space for the military? . . . . .	25-40
<i>José Rocabado Sánchez</i>	
Democratic security and militarization in Colombia: beyond of armed conflict . . . . .	41-56
<i>Aurora Moreno Torres</i>	
Ecuador: among security and unconstitutionality . . . . .	57-70
<i>Patricio Haro Ayerve</i>	
Militarization of public security in El Salvador 1992-2012. . . . .	71-82
<i>Edgardo Amaya Cobar</i>	
Institutional challenges of police - military cooperation: the Northern Triangle. . . . .	83-96
<i>Liza Zúñiga Collado</i>	
The legal stamp of the Armed Forces participation in public security: the case of the fight against drug trafficking in South America . . . . .	97-109
<i>Emilse Calderón Grosso</i>	

## Article

---

- Facing violence: citizen mobilizations in Mexico ..... 113-124  
*Pascale Naveau / Geoffrey Pleyers*

## Comparative section

---

- The involvement of the military in security activities  
in the Americas ..... 127-140  
*Luiz Octavio Coimbra*

## Interview

---

- “The militarization of public security: a regional trend”  
Interview with Marcos Moloeznik ..... 143-146  
*Por Jenny Pontón Cevallos*

## Book reviews

---

- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2008). Construyendo roles.  
Democracia y Fuerzas Armadas. Buenos Aires: CELS. .... 149-151  
*María Fernanda Proaño Cortez*

- Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coordinadores) (2010).  
Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior.  
México D.F.: El Colegio de México..... 152-155  
*Martin Scarpacci Ziandalazini*

- José Raúl Perales (editor) (2008). Reforma de las Fuerzas Armadas en  
América Latina y el impacto de las amenazas irregulares.  
Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars. .... 156-160  
*Diego Maldonado Dávila*

- Editorial policy** ..... 161-163

# La impronta legal de la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública: lucha contra el narcotráfico en América del Sur

Emilse Calderón Grosso<sup>1</sup>

*Fecha de recepción: 3 de septiembre de 2012.*

*Fecha de aceptación y versión final: 7 de noviembre de 2012.*

## Resumen

El presente artículo aborda la participación de las Fuerzas Armadas en las cuestiones de seguridad pública de los Estados sudamericanos, centrándose en los marcos legales existentes al respecto y relevando la práctica efectiva concretada durante los últimos años. Específicamente, la introducción de los casos nacionales se vincula con el combate al narcotráfico como expresión del crimen transnacional organizado. Para ello, el escrito se articula en dos apartados. El primero trata desde una perspectiva legal las posibilidades de emplear el instrumento militar en los asuntos de seguridad doméstica en cada uno de los Estados, mientras que el segundo recoge los riesgos que conlleva dicho empleo teniendo en cuenta las características generales que presenta el negocio del drogas en el subcontinente.

**Palabras clave:** Fuerzas Armadas, seguridad pública, Sudamérica, crimen transnacional organizado, narcotráfico, marcos legales.

## Abstract

This article discusses the involvement of the military in public security concerns of South American states, focusing on existing legal frameworks and practices that have materialized in recent years. Specifically, discussion of national cases is linked to the combat against drug trafficking as an expression of transnational organized crime. As such, the argument is divided into two sections. The first, from a legal perspective, outlines the possibilities for instrumentalizing the military in domestic security issues, while the second, reflecting the risks of military deployment, outlines general characteristics of the drugs business across the subcontinent.

**Keywords:** Armed Forces, public safety, South America, transnational organized crime, drug trafficking, legal frameworks.

---

<sup>1</sup> Doctora en Relaciones Internacionales. Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.  
Correo electrónico: emilsecalderon@hotmail.com

La agenda de seguridad sudamericana del siglo XXI está presidida por la amenaza no tradicional del crimen transnacional organizado que posee un alto impacto sobre la seguridad pública a través del incremento de los niveles de criminalidad y violencia urbana. La expansión de esta amenaza se presenta como el desafío más relevante para los Estados de la subregión, cuyas capacidades y poder de respuesta disminuyeron durante el proceso de reestructuración y reforma neoliberal de la década de los años noventa, imbuidos del contexto de transnacionalización y globalización internacional que, desde un punto de vista político, económico y social, tuvo consecuencias negativas para los Estados periféricos.

En este sentido, las mismas políticas públicas que limitaron las capacidades del Estado para responder a las demandas económicas y sociales de un amplio sector de la sociedad en situación de desigualdad y que derivaron en una baja *performance* institucional del sistema democrático, impactaron en la habilidad de los gobiernos para desempeñar sus funciones tradicionales. De este modo quedaron condicionadas aquellas funciones gubernamentales ligadas al mantenimiento de la cohesión interna, el imperio de la ley y el monopolio del uso de la fuerza en la totalidad del territorio nacional y, muy especialmente, aquellas desplegadas en las zonas de frontera. Esta situación, en un contexto nacional en el que se aceleraba la fragmentación social, fomentó y fortaleció la amenaza del crimen transnacional incrementando los niveles de inestabilidad intraestatal devenidos de la reproducción de sus actividades ilegales. Por lo tanto, en la generación de los escenarios de ingobernabilidad e inestabilidad que preocupan en materia de seguridad ciudadana, se puede detectar el rol indirecto o

por defecto del Estado además de, lógicamente, aquellos actores contra-sistémicos como los grupos criminales (Busso, 2005).

Atendiendo a este escenario, en los albores del nuevo siglo, la dirigencia política sudamericana se ha manifestado discursivamente a favor de un enfoque multidimensional de la seguridad que recupere las connotaciones socioeconómicas involucradas. Además, ha intentado generar una articulación entre el paradigma *westfaliano* tradicional de seguridad y el paradigma alternativo de la seguridad humana que contempla las necesidades de los individuos desde un punto de vista integral. No obstante, los gobiernos nacionales, más allá de su orientación político-ideológica particular, no han logrado articular respuestas frente a los problemas de seguridad pública derivados del desafío inherente al crimen transnacional, que dejen por fuera el empleo del instrumento militar.

Partiendo de un abordaje disciplinar de las relaciones internacionales, este escrito trata sobre la participación de las Fuerzas Armadas en las cuestiones de seguridad pública de los Estados de América del Sur, haciendo hincapié en las disposiciones legales existentes al respecto. Para ello, se circunscribe la presentación de los distintos casos nacionales a la confrontación del tráfico ilegal más extendido y de mayor relevancia que conforma el fenómeno del crimen transnacional organizado, es decir, el narcotráfico. Cabe destacar también que la idea fuerza que se busca sustentar indica que la participación de la institución castrense en el combate del tráfico de drogas y de la violencia que genera, se presenta como una práctica extendida en la subregión.

A tal fin, el artículo introduce una primera sección que aborda desde una perspectiva legal las posibilidades de emplear las Fuerzas

Armadas en los asuntos de seguridad pública en cada Estado y examina el devenir de dicha posibilidad como una práctica efectiva contra el negocio de las drogas. Luego, un segundo apartado presenta los riesgos y desafíos que implica la participación de la institución militar en la lucha contra el narcotráfico articulando las características generales que presenta dicha amenaza en el subcontinente. Finalmente, a modo de conclusión, se analiza la existencia de una tendencia subregional al empleo de las Fuerzas Armadas para enfrentar el negocio de las drogas.

### Algunos apuntes sobre las disposiciones legales relativas a la intervención militar en la seguridad pública: el caso de la lucha contra el narcotráfico

Considerando las normativas nacionales constitutivas de los esquemas legales que atienden las cuestiones de la seguridad pública y su definición frente a los asuntos inmanentes a la defensa nacional, los Estados sudamericanos son susceptibles de ser agrupados conforme faciliten o no la participación, directa o indirecta, de las Fuerzas Armadas ante escenarios internos de riesgo. En este sentido, por un lado, se observa que Chile, Uruguay y Argentina poseen marcos legales en los cuales se diferencia de manera precisa el ámbito de la seguridad y el de defensa, como también el empleo de las fuerzas públicas en casos que les son pertinentes a cada uno de ellos; mientras que, por otro lado, en Colombia, Perú, Ecuador, Brasil, Paraguay, Venezuela y Bolivia la situación es diferente (Resdal, 2010), ya que coexisten ciertos matices legales que introducen un contexto heterogéneo en el que se avala

el empleo del instrumento militar en el ámbito doméstico.

Con respecto a Chile, Argentina y Uruguay, la participación de las Fuerzas Armadas en el mantenimiento del orden interno solo es contemplada bajo el estado de excepción, estando reglamentada a tal efecto. En consonancia con ello, la misión de la institución castrense está focalizada en la defensa de la soberanía nacional y la custodia de la integridad territorial con miras a asegurar la independencia. En lo que respecta específicamente al combate del narcotráfico, en ninguno de los tres países se detecta el empleo del instrumento militar. No obstante, con excepción del caso argentino, desde finales de 2011 tanto en Chile como en Uruguay se han producido novedades cuyo devenir puede indicar una modificación de su posición frente a esta cuestión.

Por un lado, el Gobierno de Sebastián Piñera lanzó en octubre de 2011 el Plan Frontera Norte para combatir el crimen organizado en el límite con Perú, Bolivia y Argentina. Este Plan se dio a conocer de manera conjunta por los ministros de Interior y Seguridad Pública y de Defensa Nacional, y su diseño involucró al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. El mismo apunta a lograr una coordinación multisectorial para fortalecer la vigilancia y control de la frontera marítima y terrestre de las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, evitando el ingreso y salida de cocaína a través de sus puertos.<sup>2</sup> En el marco de este Plan, el rol que le compete a las Fuerzas Armadas implica un trabajo conjunto con la Policía para asegurar la rapidez en las opera-

2 Para ampliar la información sobre el Plan Frontera Norte en Chile, consultar: "Gobierno lanzó Plan Frontera Norte para combatir el crimen organizado en el extremo norte del país". Disponible en: [http://www.interior.gob.cl/n6178\\_04-10-2011.html](http://www.interior.gob.cl/n6178_04-10-2011.html)



ciones, auxiliando a dicha fuerza en la entrega de información y en el transporte de efectivos hacia las áreas de difícil acceso. De este modo, si bien la institución militar no está involucrada directamente en las actividades de control e interdicción, le compete una función específica desde una perspectiva complementaria de apoyo logístico y de inteligencia.

Por otro lado, en Uruguay, el senador por el Partido Nacional, Luis Alberto Heber, presentó un proyecto de ley en mayo de 2012 para proveer al país de un marco jurídico que permitiera a los militares combatir al narcotráfico.<sup>3</sup> El principal argumento esgrimido es el desborde que sufre la fuerza policial frente a la inmensa capacidad tecnológica y los recursos de logística e información que poseen las organizaciones que manejan el negocio de las drogas, producto del poder económico que este les confiere.

La consolidación de la actuación militar en el caso chileno y el posible avance del proyecto de ley en Uruguay pueden significar el inicio de un distanciamiento respecto a la posición que mantiene el Estado argentino, partidario de una división tajante entre las áreas de seguridad y defensa. No obstante, es preciso observar que en agosto de 2012 el Ministerio de Defensa de Argentina firmó un acuerdo con su homónimo uruguayo para el control aéreo fronterizo y que se planea suscribir otro del mismo tenor con Bolivia. Ambos convenios, sumados a los ya existentes con Brasil y Paraguay, a decir del ministro de Defensa argentino Arturo Puricelli, tienen el propósito

de convertir en un hábito entre las Fuerzas Aéreas la cooperación con miras a la prevención y detección del tráfico aéreo irregular. Por lo tanto, si bien la jurisdicción para el combate contra el narcotráfico dentro del territorio nacional argentino está en manos de la Policía y –como quedó demostrado con el Operativo Escudo Norte realizado en el segundo semestre de 2011– de Gendarmería y Prefectura como fuerzas intermedias; no se debería descartar que las Fuerzas Armadas participaran de dicho combate desde una perspectiva de la cooperación subregional focalizada en el control de las fronteras.<sup>4</sup>

En cuanto al segundo grupo de Estados, como se anticipó, conjuga distintos casos en el sentido de que las normativas legales que amparan el empleo de las Fuerzas Armadas en los asuntos de seguridad doméstica, lo hacen de acuerdo con modalidades distintas. Por ello, si bien resulta conveniente considerar la situación de cada Estado en particular, la presentación de los mismos es susceptible de ser sistematizada en tres subgrupos.

Para comenzar, en un primer conjunto se puede unir a Bolivia y Perú debido a que ambos países contemplan abierta y explícitamente en sus legislaciones la posibilidad de involucrar a sus Fuerzas Armadas en el combate contra la criminalidad organizada, otorgándoles amplios márgenes de acción.

Específicamente en el caso de Bolivia, durante la década de los años noventa, se puede destacar la conformación de la Fuerza Especial

3 Con respecto al proyecto de ley, en Uruguay se puede revisar: "Presentarán proyecto de ley para que militares uruguayos combatan narcotráfico". Disponible en: <http://noticias.terra.com/internacional/narcoviolenca/presentaran-proyecto-ley-para-que-militares-uruguayos-combatan-narcotrafico,68059789c9c37310Vgn-VCM10000098ceb0aRCRD.html>

4 Para más información sobre el caso argentino, consultar: "Puricelli y Fernandez Huidobro firmaron acuerdo para el control del espacio aéreo". Disponible en: [http://www.elcomercial.com.ar/index.php?option=com\\_tellam&view=deano&idnota=225205&Itemid=116](http://www.elcomercial.com.ar/index.php?option=com_tellam&view=deano&idnota=225205&Itemid=116). Además: "Se puso en marcha el Operativo Escudo Norte". Disponible en: [http://www.argentina.ar/\\_es/pais/C8630-se-puso-en-marcha-el-operativo-escudo-norte.php](http://www.argentina.ar/_es/pais/C8630-se-puso-en-marcha-el-operativo-escudo-norte.php)

de Lucha contra el Narcotráfico, la Unidad Móvil de Patrullaje Rural y la Fuerza de Tarea Conjunta (Lederbur, 2005). Estas tres instancias de lucha contra las drogas, aún vigentes en la actualidad, combinan fuerzas policiales con efectivos militares que realizan tareas de patrullaje y erradicación de cultivos excedentarios de hoja de coca. Además, a finales de 2008, el Gobierno de Evo Morales estableció un Comando Militar Amazónico en el departamento de Pando destinado a combatir las distintas manifestaciones del crimen organizado, entre ellas, el tráfico de drogas y de precursores químicos. También, a partir de 2009, se lanzó en distintas localidades el Plan Ciudad Segura, movilizand o efectivos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional para disminuir los índices de inseguridad.<sup>5</sup>

Perú, por su parte, cuenta con un Sistema de Seguridad y Defensa Nacional que reconoce amenazas tanto externas como internas y entre estas últimas se incluye el accionar ilegal derivado de la delincuencia organizada y del negocio de las drogas. De este modo, aunque la responsabilidad recae en primera instancia en la Policía Nacional, la institución castrense peruana está habilitada para intervenir en la lucha contra esas amenazas. De hecho, esta tarea es realizada activamente mediante la Armada y la Fuerza Aérea que controlan, respectivamente, los cursos de agua internos y los corredores aéreos, y destruyen los laboratorios de procesamiento y pistas de aterrizaje clandestinas. Además, se debe considerar la situación nacional particular con respecto al combate de lo que tanto la dirigencia política como los altos mandos militares conceptua-

lizan como terrorismo, localizado en la zona de los valles de los ríos Apumarac y Enre y del Alto Huallaga. En este sentido, los remanentes de Sendero Luminoso si bien son enfrentados por la Dirección Nacional Contra el Terrorismo, que es un organismo policial de élite, las Fuerzas Armadas despliegan de modo regular operativos para combatir a dicha agrupación que, desde mediados de la primera década de este siglo, ha cobrado nuevos bríos en la escena nacional gracias a los ingresos derivados de la producción y tráfico de drogas (*Revista del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas*, 2008).

En un segundo grupo podemos aglutinar a Paraguay, Ecuador y Brasil, Estados poseedores de unas Fuerzas Armadas cuyas incumbencias en el ámbito de la seguridad pública están delimitadas y circunscriptas legalmente a situaciones excepcionales pero que, en la práctica, han desarrollado un nivel de participación bastante considerable en dichos asuntos.

El Estado paraguayo prevé en su Ley de Defensa Nacional y de Seguridad Interna que la institución militar puede ser requerida por una Comisión de Crisis o frente a situaciones de extrema gravedad en las cuales las capacidades de la Policía resulten insuficientes. No obstante, a partir de 2005 se ha observado la participación militar en cuestiones de seguridad interna ya que el entonces Presidente Nicanor Duarte Frutos instaló varios destacamentos castrenses en el interior del país con el fin de combatir al crimen organizado. Además, con referencia específica a la lucha contra el narcotráfico, si bien la Policía Nacional y la Dirección Nacional Antinarcóticos realizan las tareas centrales, a lo largo del año 2008 se detecta un involucramiento activo de las fuerzas castrenses. Al respecto, se desplegaron efectivos militares en el departamento

5 Al respecto del caso boliviano, consultar la revista institucional de las Fuerzas Armadas Defensa Informa. Disponible en: [http://www.mindef.gob.bo/mindef/sites/default/files/Revista\\_DI.pdf](http://www.mindef.gob.bo/mindef/sites/default/files/Revista_DI.pdf)

de Amambay debido a las capacidades operativas deficientes de las fuerzas regulares; se realizó una intervención conjunta con la Policía en el departamento San Pedro (zona de Tacuafí) para erradicar miles de hectáreas de cannabis; y finalmente, en el departamento de Concepción, los militares colaboraron en la liberación de un hacendado secuestrado por un presunto grupo insurgente financiado con dinero de las drogas, denominado Ejército Popular Paraguayo. En los años subsiguientes, la Secretaría Nacional Antidrogas ha destruido plantaciones de marihuana de forma regular y en 2012 desplegó el operativo Amambay I a cargo de agentes especiales antidrogas, militares de las Fuerzas Especiales de la Secretaría y del batallón conjunto de las Fuerzas Militares, contando con el apoyo de la Fuerza Aérea.<sup>6</sup>

Ecuador, por su parte, si bien reserva los asuntos de seguridad doméstica como tarea de la Policía Nacional, la circunstancia de compartir su frontera norte con Colombia ha determinado que desde 1998 –año en que firma la paz con Perú por el conflicto de la cordillera del Cóndor– se despliegue una fuerte presencia militar para controlar el paso transfronterizo ilegal de los grupos armados y del narcotráfico provenientes de Colombia. Más precisamente, se han llevado a cabo distintos planes gubernamentales con el propósito de, por un lado, contribuir al desarrollo fronterizo desde una perspectiva económica y social y, por otro, vigilar e impedir los desbordamientos de la conflictividad colombiana. Los más importantes han sido el Plan Operativo para

la Frontera Norte de 2002, el Plan Estratégico de la Policía Nacional 2004-2014 para el mejoramiento de sus capacidades operativas y, desde la llegada de Rafael Correa a la Presidencia, se pueden mencionar también el Plan Ecuador, el Plan Emergente y el Plan Fortalecimiento. Además, hay que tener presente que en este país andino, más allá del área de frontera con Colombia, se ha recurrido a las Fuerzas Armadas de modo activo para contrarrestar el contrabando como expresión del crimen organizado.

En Brasil, por último, si bien la Constitución de 1988 establece la competencia presidencial para decretar el estado de sitio, el estado de defensa y la intervención federal, el artículo 142 enuncia como misión de la institución militar garantizar los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de estos, de la ley y el orden. De esta manera, el poder castrense recibe un rol interno sin restricciones, contradictorio en sí mismo ya que la institución militar no puede ser la garantía última de los poderes constitucionales a los cuales se supone sujeta (Zaverucha, 2008). Además, en 2004 la Ley Complementaria 117 agrega que las acciones a desplegar por los militares pueden tener un carácter preventivo y represivo en función de asegurar el resultado de las operaciones de garantía de ley y el orden. Esto, junto con la especificación del enunciado de la Ley Complementaria 97 referido a las atribuciones subsidiarias de los militares, da cuenta de la extensión de las circunstancias en las que puede efectivizarse la participación militar en el orden interno, explicitándose la supremacía de la competencia militar sobre la fuerza de seguridad en la conducción de los operativos, confirmando que las Fuerzas Armadas no actúan como fuerzas de reserva de la Policía Militar sino a la inversa. Por último,

<sup>6</sup> Sobre los operativos de lucha contra el narcotráfico en Paraguay, consultar: “Senad pone en marcha la mayor erradicación de marihuana del año en Amambay”. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/articulo/85537-senad-pone-en-marcha-la-mayor-erradicacion-de-marihuana-del-año-en-amambay.html>

también hay que considerar que el entramado que vincula a las fuerzas de seguridad y a las Fuerzas Armadas brasileñas da cuenta de una continuidad de criterios en el manejo de la seguridad interna desde la reorganización de las fuerzas del orden público realizada durante el Gobierno militar, que favoreció a la Policía Militar en detrimento de la Policía Civil. Estas cuestiones permiten contextualizar, durante la década de los años noventa, las múltiples situaciones en las que se involucraron a las Fuerzas Armadas para reforzar la seguridad pública y, en 2004, la creación de la Fuerza Nacional de Seguridad Pública con un Batallón Especial de Despliegue Rápido que, entre otras características, incorpora un servicio de inteligencia militar y armamento, y equipos propios de una fuerza de combate cuya potencialidad se asocia con la institución castrense y no policial (Saint Pierre y otros, 2008). Esta Fuerza ha sido empleada para enfrentar episodios de violencia en algunas favelas del país, ligados al control que ejercen los grupos del crimen organizado y que se vinculan con las capacidades económicas derivadas del tráfico de droga. Finalmente, decir que más allá de las cuestiones mencionadas para el caso brasileño no se debe olvidar que la circunstancia de compartir una extensa frontera selvática con Colombia implica también una participación militar extendida y consolidada desde finales de los años noventa en esas áreas linderas, para prevenir y combatir los derrames de conflictividad del país vecino.

El tercer y último grupo está compuesto por Colombia y Venezuela, ambos países con una situación interna muy particular aunque por motivos disímiles.

En relación con Colombia, se puede observar que la vigencia del conflicto armado interno ha determinado un accionar conti-

nuo y extendido de las Fuerzas Armadas en los asuntos de seguridad doméstica, más específicamente, en el combate contra las guerrillas, los grupos paramilitares tradicionales y aquellos más recientes conocidos como bandas emergentes o narco-paramilitares. Además, en el marco del vínculo económico de financiamiento que liga a estos grupos con el negocio de las drogas, la institución militar está involucrada directamente en la lucha contra el narcotráfico. Al respecto, durante la última década se puede identificar como parte del entramado legal que enmarca la participación castrense en los asuntos de la seguridad pública al Plan Colombia junto con los planes Patriota y Victoria, la Política de Defensa y Seguridad Democrática y la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática.

En el caso de Venezuela, desde la llegada a la Presidencia de Hugo Chávez Frías, se puede visualizar que la institución castrense ha ganado espacios de acción en todos los ámbitos de Gobierno (Sucre, 2003), incluso en aquellos ligados a la seguridad interna. En consonancia con esto, cabe señalar que la utilización del instrumento militar también ganó terreno en el tratamiento de cuestiones como el narcotráfico por lo que, en 2006, la Oficina Nacional Antidrogas quedó al mando de un oficial de la Guardia Nacional (Jácome, 2005).

Consecuentemente con la exposición realizada hasta el momento, es dable sistematizar los distintos tipos de esquemas legales adoptados por los Estados sudamericanos frente al abordaje de las cuestiones de la seguridad pública y en particular del narcotráfico, de la siguiente manera:

Realizadas estas apreciaciones iniciales, a continuación se articulan algunas de las caracte-

Tabla 1. Participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública

Contemplada legalmente			No contemplada legalmente
Abiertamente y con márgenes amplios:	Limitada a situaciones excepcionales:	Devenida de una situación interna particular:	
- Perú	- Ecuador	- Colombia	- Chile
- Bolivia	- Brasil	- Venezuela	- Uruguay
	- Paraguay		- Argentina

rísticas más sobresalientes del fenómeno del narcotráfico en América del Sur en función de analizar la pertinencia o no de la intervención militar para su combate y explorar los riesgos que la misma puede acarrear.

### Pertinencia y riesgos de la intervención militar en la lucha contra las drogas

El narcotráfico como amenaza a la seguridad pública puede ser conceptualizado como el tráfico ilegal de drogas prohibidas por la Organización Mundial de la Salud, constituido por las distintas fases inherentes al circuito productivo comercial ilícito (producción, distribución, comercialización y blanqueo de capitales) (Calderón, 2011). La misma aqueja integralmente al subcontinente americano ya que la totalidad de los países están involucrados en dicho circuito a través de las distintas actividades ilegales.

Con base en los informes anuales del Departamento de Estado norteamericano y la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen,<sup>7</sup> en líneas generales, se puede

7 La información expuesta a continuación es producto de la aplicación de una estrategia metodológica de triangulación de datos tomados de los siguientes informes: International Narcotics Control Strategy Report (2010) y United Nations Office on Drugs and Crime (2010).

observar que la producción de hoja de coca se localiza en Colombia, Bolivia y Per, mientras que Paraguay, Brasil, Chile y Bolivia cuentan con plantaciones de marihuana y Colombia es el único país que posee sembradíos de opio. Luego, la producción de cocaína se concreta en Colombia, Perú, Bolivia y Argentina, y la de heroína en Colombia, para lo cual se producen precursores químicos principalmente en Colombia, Brasil y Argentina. En lo relativo al transporte, las rutas de exportación de cocaína extra continental más relevantes, independientemente de los volúmenes traficados en cada caso, son: desde Colombia, Ecuador y Chile hacia los Estados Unidos y Europa; desde Colombia hacia Brasil con destino final a Europa y Medio Oriente; desde Venezuela hacia África con destino final en Europa vía los Balcanes; desde Argentina hacia Europa. Finalmente la fase relativa al lavado de ganancias se realiza esencialmente en Colombia, Uruguay y Ecuador.

Cada una de las fases mencionadas del circuito productivo comercial involucra diversos actores sociales (campesinos y peones, personal de los laboratorios químicos, transportistas de diversas clases, expertos en logística, personal de seguridad, asesinos a sueldo, expertos en finanzas, mediadores y los grandes jefes) con niveles de participación,

responsabilidad, ganancia y de toma de decisión distintos. Lo que homogeniza a todos los Estados sudamericanos es el incremento constante que ha habido en el consumo de drogas durante los últimos años y que afecta a la sociedad civil sin distinciones socioeconómicas (Oficina de Drogas y Crimen de Naciones Unidas, 2012).

El negocio de la droga, por otra parte, opera a través de organizaciones que van desde la pequeña banda, pasando por las redes que tienen mayor cantidad de contactos y operan con una modalidad celular, hasta los carteles, que son los que determinan las características del mercado y se infiltran en las redes internacionales. Todas ellas comparten con el crimen transnacional los instrumentos y tácticas propios del accionar ilegal y criminal, es decir, la práctica del contrabando y la generación de corrupción y violencia. En este sentido, además, se encuentra en estrecha relación con otros tráficos ilegales como el de armas y despliega interconexiones complejas con actores que propagan la violencia intraestatal como las mafias, pandillas, grupos de autodefensas, paramilitares y guerrilleros, utilizando, incluso, tácticas que implementan el terror como mecanismo de presión.

Con respecto a este punto cabe mencionar, por un lado, la situación particular de Colombia y Perú donde el narcotráfico está ligado con la generación de conflicto debido a la instalación de una economía de guerra proveedora de los recursos económicos que sostienen el enfrentamiento armado en contra del Estado. En este sentido, Colombia padece las consecuencias de la vinculación de financiamiento que el narcotráfico sostiene tanto con la guerrilla, muy fortalecida desde la década de los años noventa, como con los grupos paramilitares tradicionales y, actualmen-

te, con las denominadas bandas emergentes.<sup>8</sup> Con respecto al Perú, se destaca el avance de los grupos armados que responden a los remanentes de Sendero Luminoso que, luego de su derrota, encontraron refugio en los valles de los ríos Apumarac y Enre y del Alto Huallaga. Desde allí comenzaron a reorganizarse en un contexto nacional de desactivación de las bases contraterroristas y la reducción del presupuesto a las Fuerzas Armadas; a partir del año 2000 establecieron una alianza con grupos narcotraficantes ofreciéndoles primero seguridad y facilidad para el tráfico, y luego, entre 2004 y 2006, incursionando en el cultivo de la hoja de coca, su procesamiento y venta a los grupos narcos (Benassi, 2009).

Por otro lado, encontramos el escenario brasileño que registra una concentración de la violencia en las favelas y posee una trayectoria no desdeñable de episodios de desbordes hacia las áreas urbanas. Grupos como el Primer Comando de la Capital, Terceiro Comando, Amigos dos Amigos o el Comando Vermelho tienen amplios márgenes de maniobra y hasta el control de varias favelas (Saint Pierre y otros, 2008).

En este punto resulta oportuno señalar que el fortalecimiento de las redes de tráfico y la generación de violencia siempre ocurren

<sup>8</sup> Se conocen como bandas emergentes a las agrupaciones surgidas con posterioridad al proceso de desmovilización iniciado por el ex Presidente de Colombia, Álvaro Uribe, con algunos de los movimientos paramilitares tradicionales como las Autodefensas Unidad de Colombia en 2005. En los últimos años, se estima que esas bandas emergentes poseen entre 4 mil y 10.200 hombres y una presencia en 29 departamentos colombianos. Algunos de los grupos más conocidos se denominan Machos, Los Rastrojos, Nueva Generación, Águilas Negras, Los Urabeños, Los Paisas, Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista, Renacer. Para mayores datos con respecto a este tema, consultar: "Las Bacrim, nuevas responsables de las masacres en Colombia". Disponible en: [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/02/110224\\_colombia\\_informe\\_onu\\_en.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/02/110224_colombia_informe_onu_en.shtml)

en un contexto económico y social que favorece la reproducción de las condiciones necesarias para que el negocio ilegal florezca. En relación con ello, no caben dudas de que el incremento de la pobreza y la desigualdad, por ende, de la exclusión, son realidades que explican e incluso legitiman internamente la opción por la ilegalidad. Con relación a esto, varios especialistas mencionan el “impacto positivo” que el narcotráfico tiene en cierta parte de la sociedad, bajo circunstancias de ausencia estatal, vinculado a una relativa mejora de la situación económica y, desde un punto de vista social, ligado al sentido de pertenencia que se genera a partir de la inclusión de jóvenes en los grupos o circuitos criminales. Y este impacto positivo es quizás el riesgo más grande que se corre y de la mano del cual la gobernabilidad queda definitivamente comprometida. Este ítem también se puede vincular con la realidad de los sectores rurales más desfavorecidos de Colombia, Perú y Bolivia que encuentran un cultivo redituable económicamente en el arbusto de coca (Echeverri Perico, 2000).

Por consiguiente, el narcotráfico se erige como una empresa capitalista que permea las fronteras de las naciones sudamericanas y se despliega al interior de los Estados aventajándose de las necesidades insatisfechas de los sectores vulnerables de las sociedades civiles. Estas últimas, además, terminan expuestas en su conjunto a la generación de violencia que, en caso de llegar a niveles muy elevados y de estar acompañada por la penetración de la corrupción en las estructuras políticas, puede comprometer la institucionalidad democrática que las representa y gobierna.

Este contexto dual, por un lado, de amenaza grave y contundente a la seguridad pública en los distintos Estados y, por otro, de ligazón

e impacto transnacional que poseen los grupos ilegales que materializan dicha amenaza, encuadra el debate acerca de la instrumentalización de las Fuerzas Armadas para combatir al narcotráfico. En este sentido y como se pudo visualizar en el apartado anterior, si bien la tendencia general en el subcontinente es favorable a dicha instrumentalización, cuanto menos de manera complementaria, en muchos círculos académicos y políticos aún se discute sobre la pertinencia y los riesgos que conlleva la intervención militar en la lucha contra las drogas. Este debate tiene lugar en un escenario de escasos resultados obtenidos hasta el momento en el intento por detener y contrarrestar la propagación del tráfico de drogas y se relaciona esencialmente con tres cuestiones.

En primera instancia, se puede mencionar las probables implicancias que tiene el involucramiento de las Fuerzas Armadas en los asuntos de seguridad interna en lo que se refiere al respeto de los derechos humanos de la sociedad civil. Este tema en particular se vincula con la capacitación y entrenamiento profesional proporcionado por la institución castrense a sus efectivos, coherente con su función de defender a la nación de las amenazas externas y no afín a las tareas de seguridad doméstica consistentes en confrontar a agrupaciones no estatales. En línea con esto, también cabe indicar la desproporción y falta de pertinencia de los medios militares, en especial los equipos y sistemas de armas, con relación a una amenaza como la del tráfico de drogas. Recordemos que el desafío inherente al tráfico de drogas está enlazado con aspectos socioeconómicos específicos de los estratos de población que se encuentran inmersos en las fases de dicho circuito productivo comercial ilegal.

En segundo lugar, hay que considerar los inconvenientes que puede acarrear una parti-

cipación militar masiva y que exceda un rol centrado en cumplir los requerimientos logísticos y de inteligencia en cuanto a su vínculo con las fuerzas de seguridad. Al respecto, es conocido el hecho de que muy comúnmente entre las Fuerzas Armadas y la Policía existen diferencias a nivel de sus usos y costumbres institucionales que se traducen al interior de cada uno de estos establecimientos como una cultura de grupo particular que las distancia mutuamente y, por lo general, produce tensiones y competencias que no son afines al momento de pensar en una labor conjunta e integrada.

En tercera y última instancia, el debate acerca de la participación militar en el combate contra las drogas se apoya en los riesgos que implica la exposición de la institución castrense a la influencia de la corrupción proveniente de las redes del crimen transnacional. Con respecto a este punto, no se debe perder de vista el impacto negativo que dicha situación puede significar en la solidez y reputación de la institución que por excelencia es la encargada de la defensa del Estado.

Como se puede observar, los ítems en torno a los cuales se sostiene el debate sobre la pertinencia y riesgos de la participación de la institución militar en la confrontación directa de una amenaza no tradicional como la del narcotráfico, son de consideración. Esto se debe en buena medida a que involucran, por un lado, el devenir de la situación de los derechos humanos de las sociedades civiles en un área geográfica en la que, históricamente, la mayoría de los Estados han atravesado experiencias complejas relacionadas con la intervención de las Fuerzas Armadas más allá de su ámbito de saber profesional. Por el otro, se vinculan tanto con el correcto desempeño de una de las instituciones fundacionales del Es-

tado nación en Sudamérica como con las relaciones que la misma mantiene con las fuerzas policiales.

## Algunos apuntes para una breve reflexión final

Teniendo en consideración las cuestiones abordadas en los apartados precedentes, es importante realizar algunas precisiones a modo de conclusión que contribuyan a articular una reflexión final sobre la temática propuesta.

Para comenzar, es importante notar que la vigencia del debate acerca de la pertinencia y los riesgos de la participación de la institución castrense en la lucha abierta contra el negocio de las drogas se relaciona estrechamente con la virulencia que dicho fenómeno ha desplegado en el último decenio en Sudamérica y en general en toda la región latinoamericana, y con los escasos resultados obtenidos por los diferentes gobiernos nacionales (Oficina de Drogas y Crimen de Naciones Unidas, 2012).

En línea con esto, tampoco se debe perder de vista la circunstancia de que, pese a la existencia en algunos países de una fuerte oposición de la dirigencia política y de la sociedad civil a que los efectivos militares estén vinculados con el combate de los grupos narcos, aquella misma virulencia ha conducido progresivamente a los decisores de las políticas públicas del área de la seguridad a avanzar por la senda del recurso del instrumento militar, cuanto menos con un rol complementario al desplegado por las fuerzas policiales.

En este sentido, en primer lugar es dable puntualizar que la revisión de los marcos legales nacionales vigentes correspondientes a los Estados sudamericanos indica que estos en-



frentan la amenaza no tradicional del crimen organizado, y en particular al narcotráfico, de manera no homogénea.

No obstante, se puede identificar una línea de acción que, de modo preponderante, avanza sobre el diseño y la ejecución de las políticas públicas destinadas a la atención de los asuntos de seguridad doméstica y que se vincula con el incremento de la peligrosidad de la amenaza en cuestión. Dicha línea de acción –que tiende a extenderse alcanzando prácticamente a la totalidad de los Estados del subcontinente– determina el rol complementario, pero activo, de las Fuerzas Armadas, como así también la participación de los Ministerios de Defensa en el diseño y la ejecución de varias de las políticas destinadas a combatir la amenaza narcotraficante. De este modo, el recurso del instrumento militar se materializa, en la mayoría de los casos, en su colaboración con la fuerza policial desde un punto de vista logístico y de inteligencia.

Este empleo complementario de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las drogas en algunos países como Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela adquiere un cariz incluso más contundente y definido dado que los efectivos militares se ven involucrados en acciones de erradicación de cultivos ilegales, de interdicción de precursores químicos y cargamentos de droga, y en la destrucción de laboratorios y centros de procesamiento clandestinos. Esto, además de combatir a los grupos armados ligados a la protección del negocio de las drogas o directamente a su consecución, como acontece en Colombia y Perú. Finalmente, se debe señalar también la propensión de la mayoría de los gobiernos a reforzar los lazos interesa-

tales de colaboración en el combate contra el narcotráfico y las redes del crimen organizado, con una presencia militar mediatizada por la institucionalidad civil de los ministerios de Defensa.

En segunda instancia asimismo se debe apuntar que el aumento señalado de la peligrosidad del narcotráfico y en general la capacidad de desestabilización del crimen transnacional en Sudamérica parecen comenzar a influir o, cuando menos, tienen el potencial para hacerlo, en aquellos estados como Uruguay, Chile y en menor medida Argentina, cuya legislación aparta de modo rotundo a las fuerzas castrenses del combate de este tipo de amenazas no estatales.

Por último, decir que la existencia de una tendencia en Sudamérica a la militarización de la seguridad pública amparada explícita o implícitamente en los esquemas normativos nacionales es paralela al discurso oficial que la mayoría de los gobiernos nacionales sudamericanos dispensan a favor de un enfoque multidimensional de la seguridad. Ello acontece en buena medida a razón de que si bien hay una intención política de implementar decisiones y políticas públicas que contemplen las connotaciones socioeconómicas involucradas en el fenómeno del narcotráfico, en correspondencia con la orientación político-ideológica de los muchos de los gobiernos de turno, es cierto también que el desarrollo alcanzado por las agrupaciones criminales no deja mucho margen de acción para articular respuestas frente a los problemas de seguridad domésticos que dejen por fuera de manera absoluta el empleo del instrumento militar.

## Bibliografía

- Benassi, Ricardo (2009). “¿El eterno retorno de Sendero Luminoso?” Londres: BBC Mundo. Disponible en: [http://www.bbc.co.uk/mundo/america\\_latina/2009/08/090804\\_2338\\_peru\\_sendero\\_luminoso\\_rb.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/08/090804_2338_peru_sendero_luminoso_rb.shtml)
- Busso, Anabella (2005). “La problemática de la seguridad a nivel mundial y regional. Incidencias en la política exterior y de defensa de la República Argentina”. *Desarrollo y Región Anuario 2004*. Rosario: Instituto de Desarrollo Regional.
- Calderón, Emilse (2011). “Brasil en el Consejo de Defensa Sudamericano: obstáculos a la cooperación y el liderazgo”. *Relaciones Internacionales*. Madrid: Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Disponible en: [http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones\\_Internacionales](http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones_Internacionales).
- Echeverri Perico, Rafael (2000). “Cultivos ilícitos, drogas y desarrollo rural”, en: Darío González Posso (compilador). *Conversaciones de paz: cultivos ilícitos, narcotráfico y agenda de paz*. Bogotá: INDEPAZ, junio.
- Jácome, Francine (2005). “Venezuela, reconceptualización de la seguridad (1999-2005): impactos internos y externos”. *Policy Paper 5*. Caracas: Programa de Cooperación en Seguridad Regional / Friedrich Ebert Stiftung, noviembre.
- Lederbur, Kathryn (2005). “Bolivia: consecuencias claras”, en: Coletta Youngers y Eileen Rosin. *Drogas y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Biblos.
- Oficina de Drogas y Crimen de Naciones Unidas (2012). “Informe mundial sobre las drogas 2012”. Disponible en: <http://www.unodc.org/southerncones/drogas/relatorio-mundial-sobre-drogas.html>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2010). “United Nations Office on Drugs and Crime”. *World Drug Report 2010*. Viena: United Nations.
- Resdal (2010). *Atlas comparativo de la defensa en América Latina*. Bogotá: Programa de Cooperación en Seguridad Regional / Friedrich Ebert Stiftung.
- Revista del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas II, 2* (2008). Perú, septiembre. Disponible en: [http://www.cccfaa.mil.pe/BIBLIOTECA\\_MATERIAL/RevistaC-CFFAA2\\_2.pdf](http://www.cccfaa.mil.pe/BIBLIOTECA_MATERIAL/RevistaC-CFFAA2_2.pdf)
- Saint Pierre, Héctor; Paulo Loyola Kuhlmann y Érica Winand (2008). “Militares y tareas subsidiarias: la inconsistencia política de la reglamentación de las misiones de las Fuerzas Armadas en Brasil”. *Boletín Resdal, IV, 30*. Buenos Aires, agosto.
- Sucre, Ricardo (2003). “La política militar en la Constitución de 1999 ¿cambio o continuidad?” *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, IX, 1*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, enero-abril.
- US Department of State (2010). *International Narcotics Control Strategy Report, I*, marzo. Disponible en: <http://www.state.gov/documents/organization/137411.pdf>
- Zaverucha, Jorge (2008). “La militarización de la seguridad pública en Brasil”. Disponible en: [www.nuso.org/upload/articulos/3498\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3498_1.pdf)