

IX. Nuevos embates al principio de demarcación entre seguridad y defensa

Lecciones de la historia de la Argentina y de la región*

Durante 2013 y 2014, diferentes iniciativas pusieron en cuestión un principio consolidado en los años de democracia: la separación tajante entre las esferas de seguridad interior y defensa nacional. A partir de las intervenciones punitivistas y de la política de “mano dura” en las discusiones sobre seguridad, estos años han estado marcados por los embates contra el “principio de demarcación”.

Durante más de tres décadas, este principio primó en las políticas de los gobiernos democráticos y se mantuvo relativamente estable, con la salvedad de algunos intentos militaristas en la segunda mitad de los años noventa, que se extendieron hasta después de la crisis de 2001-2002.¹ Las apelaciones a un posible rol de las Fuerzas Armadas en la contención de la protesta social o en el combate del terrorismo o del narcotráfico no lograron abrirse camino para modificar las leyes de Defensa Nacional (promulgada en 1988 por el presidente Raúl Alfonsín), Seguridad Interior (de 1992, durante el gobierno de Carlos Menem) e Inteligencia Nacional (promulgada en 2001 por Fernando de la Rúa), que impiden su participación en las actividades de seguridad interior. El consenso suprapartidario sobre la demarcación se sostuvo pese a un ambiente regional que iba en otra dirección.

En los últimos años, asistimos a nuevas iniciativas que relativizan o pretenden modificar ese principio. Por un lado, desde 2007, y con mayor fuerza desde 2011, algunas políticas implementadas por el Poder Ejecutivo –como los operativos Fortín I, Escudo Norte y Fortín II, y el envío de militares, en 2013, a patrullar las fronteras del norte del país por “la amenaza del narcotrá-

* Este capítulo fue escrito por Luciana Pol, integrante del equipo de trabajo del CELS. El caso de Colombia fue elaborado junto con Andrea Rocha, también integrante del equipo. El trabajo es producto de debates sostenidos en el CELS y de discusiones públicas ante anuncios de políticas relacionadas con el involucramiento de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior.

1 Paula Canelo, *¿Un nuevo rol para las Fuerzas Armadas? Políticos y militares frente a la protesta social, los derechos humanos y la crisis presupuestaria: Argentina, 1995-2002*, Buenos Aires, CLACSO, 2010.

fico” – implicaron nuevas tensiones. En segundo lugar, en el curso de debates públicos aparecieron propuestas que pretenden disolver esa separación para asignarles a las Fuerzas Armadas funciones de seguridad. Es el caso, por ejemplo, de la intención de legalizar el derribo de aviones cuando se sospeche que transportan sustancias prohibidas. De hecho, se presentaron diferentes proyectos que proponían avanzar en una ley de derribo como las que existen en algunos países de la región.² Al mismo tiempo, referentes de distintas fuerzas políticas se posicionaron a favor de sumar a las Fuerzas Armadas a “la lucha contra el narcotráfico” y la inseguridad.³ Estos hechos de diversa relevancia pusieron un signo de interrogación a la vigencia de la categórica división entre defensa y seguridad que primó en las últimas décadas, en los marcos normativo y discursivo, y en la gestión política.

Desde hace ya varias décadas, existe una tendencia regional en América Latina favorable a involucrar a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interna debido a una serie de razones, entre las que se destaca la agenda de “lucha contra el narcotráfico”, fomentada y alentada por los sucesivos gobiernos de Estados Unidos. Si bien en los ámbitos regionales de defensa se promueve este tipo de políticas para los países latinoamericanos, dentro de su territorio Estados Unidos sostiene un principio claro de separación de funciones, de acuerdo con la ley *Posse Comitatus*, vigente desde 1878. A diferencia de la Argentina, la mayoría de los países latinoamericanos no tiene establecida claramente en sus leyes la demarcación entre las funciones de seguridad y las de defensa. Varios de ellos involucran a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior para cuestiones diversas, como la lucha contra el narcotráfico, la política hacia “grupos insurgentes”, la defensa de los recursos naturales, o para sumarlas a funciones sociales o de infraestructura.

Las acciones de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interna han tenido diferentes objetivos en cada país, pero un paneo de la situación actual sugiere que los resultados han sido negativos en múltiples aspectos: el fracaso en la solución del problema de seguridad que originó la medida excepcional, junto con el aumento de los niveles de violencia en el conflicto y graves viola-

2 Proyectos 4817-D-2013 y 7185-D-2013.

3 *La Nación*, “Envían 4000 gendarmes a la provincia de Buenos Aires”, 1º de septiembre de 2013; *Clarín*, “Anuncian más gendarmes para el Conurbano en plena campaña”, 22 de agosto de 2013; *Clarín*, “Gendarmería seguirá en el Conurbano”, 1º de octubre de 2013; *La Nación*, “Iniciativa contra el narcotráfico”, 28 de octubre de 2013; *La Nación*, “El derribo de aviones narcos, una propuesta que comparte la oposición”, 8 de octubre de 2013; *La Nación*, “Candidatos con propuestas contra la droga”, 15 de septiembre de 2013; *El Cronista*, “Macri coincidió con Scioli en rever el rol de las Fuerzas Armadas frente al narcotráfico”, 17 de septiembre de 2014.

ciones de derechos humanos; la desprofesionalización de las Fuerzas Armadas respecto de sus funciones primarias; el incremento de hechos de corrupción; su eventual politización y consecuente involucramiento en las dinámicas de política interna. Si bien en la actualidad las Fuerzas Armadas no representan una amenaza directa para las democracias en la región, en general conservan importantes grados de autonomía y peso político, por lo que la superposición de funciones militares y de seguridad puede implicar el fortalecimiento de un actor con capacidad desestabilizadora.⁴

En este capítulo analizaremos el principio de demarcación entre seguridad y defensa en tres niveles. En primer lugar, la racionalidad que supuso asumir en la Argentina el principio de demarcación, y cómo se reflejó en sus leyes. En segundo lugar, las medidas y los debates que en los últimos años cuestionaron ese límite. El tercer nivel se refiere a las tendencias regionales que durante los años noventa alentaron a los Estados a emplear a las Fuerzas Armadas como si fueran el refuerzo de la seguridad. Sobre este último aspecto, revisamos cómo, con qué objetivos y con qué resultados se avanzó en este sentido en países vecinos, así como las consecuencias que tuvo ese desplazamiento, sus impactos en las poblaciones afectadas y algunas de las consecuencias para las propias Fuerzas Armadas y los sistemas políticos.

1. EL TRAZADO DE UNA LÍNEA DE DEMARCACIÓN ENTRE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA ARGENTINA

A partir de 1983, el rol de las Fuerzas Armadas estuvo determinado por la necesidad de consolidar institucionalmente a la democracia y, para ello, de apuntalar la subordinación militar al gobierno civil. Uno de los aspectos más importantes del proceso de reinstitucionalización de las Fuerzas Armadas fue la cuestión del rol, las misiones y funciones que debían tener. La existencia de acuerdos políticos amplios sobre principios mínimos resultó una condición necesaria para el avance y sostenimiento de iniciativas democráticas en materia de seguridad.

Desde el primer momento y debido a las características de violencia extrema que había asumido el terrorismo de Estado, se estructuró un acuerdo político mayoritario en favor de la no intervención castrense en los asuntos de seguridad interior, principio que se constituyó en una de las bases del nuevo

4 Francisco Rojas Aravena, "El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad", *Revista Nueva Sociedad*, n° 213, 2008, pp. 37-38.

sistema político. Este acuerdo se plasmó en tres leyes y un decreto, que fueron sancionados en cuatro gobiernos diferentes.⁵ La Ley 23 554 de Defensa Nacional fue sancionada en 1988 por el gobierno de Raúl Alfonsín, producto del acuerdo entre las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso. Un arco similar se estableció en 1991 para la aprobación de la Ley 24 059 de Seguridad Interior, sancionada por el presidente Carlos Menem. Finalmente, la de Inteligencia Nacional fue aprobada también con gran acuerdo, en 2001, en los últimos días de la presidencia de Fernando de la Rúa. Las tres normas precisaron el marco regulatorio, y establecen que la defensa nacional es el ámbito exclusivo de injerencia de las Fuerzas Armadas y desarticulan el conjunto de prerrogativas que tenían en materia de seguridad interior. Años más tarde, en 2006, el armado legal se completó con el decreto reglamentario de la Ley de Defensa, firmado por el presidente Néstor Kirchner.

En la primera de esta serie de leyes ya se establecía que se “deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la defensa nacional de la seguridad interior”. La Ley de Seguridad Interior mantuvo esa clara diferenciación, con la previsión de que la participación de las Fuerzas Armadas sólo se admitiría en determinadas circunstancias excepcionales: para proveer apoyo logístico a requerimiento del Comité de Crisis y con el acuerdo del/los gobernador/es,⁶ o por decisión presidencial, previa declaración del estado de sitio⁷ y sin afectar su doctrina, organización, equipamiento y capa-

5 Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011, pp. 77-80.

6 Ley 24 059, art. 26: “El Consejo de Seguridad Interior establecerá los contactos necesarios con el resto de los organismos nacionales y provinciales cuyos medios se prevea emplear en las operaciones de seguridad interior o situación de desastre, según las normas que reglan la defensa civil, a fin de coordinar su asignación en forma y oportunidad”. Y art. 27: “En particular, el Ministerio de Defensa dispondrá en caso de requerimiento del Comité de Crisis que las Fuerzas Armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación a solicitud del mismo, de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones, para lo cual se contará en forma permanente con un representante del Estado Mayor Conjunto en el Centro de Planeamiento y Control, de la Subsecretaría de Seguridad Interior”.

7 Ley 24 059, art. 31: “Sin perjuicio del apoyo establecido en el art. 27, las Fuerzas Armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior descrito en esta ley resulte insuficiente a criterio del presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el art. II”. Y art. 32: “A los efectos del artículo anterior, el presidente de la Nación, en uso de las atribuciones contenidas en el art. 86, inc. 17, de la Constitución nacional, dispondrá el empleo de elementos de

citación. Se trata de circunstancias excepcionales, que requieren mecanismos institucionales que reconozcan de manera formal la existencia de coyunturas críticas en el marco de acuerdos políticos. Por ejemplo, la conformación del Comité de Crisis se limita a supuestos como el peligro de la vida, la libertad y el patrimonio de los habitantes de una región, o cuando derechos fundamentales se vean gravemente amenazados.⁸

Tras dieciocho años, durante el gobierno de Néstor Kirchner se avanzó en la reglamentación de la Ley de Defensa. El decreto reglamentario establece con mayor precisión la demarcación y las funciones específicas de las Fuerzas Armadas, y limita su ámbito de actuación a los casos de agresiones armadas por parte de otros Estados.⁹

Este límite no sólo hace referencia a sus acciones directas, sino también a todas aquellas actividades previas, o aledañas, como la formación y el entrenamiento, la compra de materiales y equipos. Así, el artículo III establece:

El Sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la provisión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la Ley 24 059 de Seguridad Interior.

El decreto desestima de forma explícita las tendencias internacionales que podrían invocarse para justificar la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior:

Deben rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación de “nuevas amenazas”, responsabilidad

combate de las Fuerzas Armadas para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, previa declaración del estado de sitio”.

8 En los últimos años, en algunas ocasiones se convocó al Comité de Crisis. Por ejemplo, ante los hechos acaecidos en Santa Cruz, luego de la muerte de Jorge Alfredo Zayago, a principios de 2006. Véanse *Infobae*, “El gobierno forma un comité de crisis por los desmanes de Santa Cruz”, 7 de febrero de 2006; *La Nación*, “Mataron a un policía en una protesta”, 8 de febrero de 2006. También fue convocado a pedido de la provincia de Buenos Aires; véase *El Día*, “Enviaron gendarmes policiales”, 7 de febrero de 2006.

9 Decreto reglamentario 727/06.

de otras agencias del Estado, organizadas y preparadas a tal efecto, toda vez que la intervención regular sobre tales actividades supondría poner en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades, distintas de las típicamente policiales.

Sin embargo, en distintas ocasiones, voceros de las fuerzas políticas intentaron militarizar la seguridad interior o presentaron a las Fuerzas Armadas como una solución posible para la contención del orden público. Esto ocurrió sobre todo en períodos de fuerte conflictividad social, como los piquetes realizados en Cutral Co y en Plaza Huincul en 1996. Asimismo, las apelaciones a su involucramiento funcionaron a través de la identificación del narcotráfico como una “amenaza externa” y, por lo tanto, dentro del radio de intervención de las Fuerzas Armadas.¹⁰ Estos intentos nunca lograron construir acuerdos suficientes para desarmar la estructura legal existente, porque una posición mayoritaria la defendió, incluso en los peores momentos de la crisis de diciembre de 2001:

“Si el Ejército sale a la calle es para tirar, y si el Ejército tira, mata. La situación actual (anoche, a las 22) no da para usar el último recurso del Estado.” Un general con peso interno en la fuerza se agregó a la línea de pensamiento, en la que coinciden los militares de las tres fuerzas: “El Ejército no tiene balas de goma, ni escudos, ni palos, ni chalecos antibalas. Si nosotros nos ponemos delante de una turba que nos ataca con piedras, ¿qué hacemos, tiramos con el FAL? Es una respuesta desproporcionada”.¹¹

2. PRINCIPIO EN TENSION: POLÍTICAS ACTUALES QUE EROSIONAN EL LÍMITE ENTRE SEGURIDAD Y DEFENSA

La Argentina y los demás países del Cono Sur mantuvieron a las Fuerzas Armadas ajenas a las cuestiones internas de orden público o de seguridad. Chile y Uruguay también tienen normas que establecen la división entre defensa y

¹⁰ Paula Canelo, ob. cit.

¹¹ *La Nación*, “Las Fuerzas Armadas no reprimirán los saqueos”, 20 de diciembre de 2001 (cit. en P. Canelo, ob. cit., p. 100).

seguridad y condicionan la actuación militar interna a la existencia de una autorización presidencial, en circunstancias extremas.¹² La mayor especificidad de los sistemas de defensa diferencia a estos países del resto de América Latina, donde el límite no está definido en las leyes.¹³ Pese a ello, en 2006 el ex presidente uruguayo Tabaré Vázquez ordenó el alistamiento del Ejército ante la presencia, en Montevideo, de ciudadanos argentinos que protestaban por la instalación de una planta industrial contaminante.

En los últimos años, en la Argentina se implementaron políticas que ponen este límite en tensión. La justificación recurrente es la necesidad de combatir el tráfico de drogas, una cuestión que se presenta como central en la agenda de seguridad y puede analizarse como una recepción tardía de la agenda de las “nuevas amenazas”. Sin embargo, no hay una correlación entre ese argumento y los diagnósticos sobre el problema, más allá de que se haya afirmado oficialmente que existe un aumento del narcotráfico.¹⁴

A mediados de 2011 se lanzó el Operativo Escudo Norte,¹⁵ para incrementar la capacidad de control de los espacios aéreos, fluviales y terrestres en las provincias del norte, mediante la utilización de radares y recursos militares, en articulación con las fuerzas policiales y de seguridad. Este plan se complementa con los operativos del Ministerio de Defensa, Fortín I y Fortín II,¹⁶ encargados a la Fuerza Aérea,¹⁷ y la utilización de otros recursos militares,

12 En casi todos los países de la región se prevé también la intervención interna de las Fuerzas Armadas en algunos supuestos excepcionales, como ante catástrofes naturales o para desarrollar actividades como las fabricaciones militares.

13 George Withers, Lucila Santos y Adam Isacson, *Preach what you practice: The separation of military and police roles in the Americas*, Washington Office on Latin America (WOLA), 2010.

14 *La Nación*, “Arturo Puricelli reconoció que la Argentina tiene una frontera permeable”, 14 de noviembre de 2013, y “Berni admitió que el narcotráfico tuvo un crecimiento”, 11 de enero de 2013.

15 Decreto 1091/11, prorrogado por un año por el Decreto 296/11, del 30 de diciembre de 2011.

16 Resolución 590/11, del Ministerio de Defensa, del 12 de julio de 2011, disponible en <mindef.gov.ar/info.asp?Id=1934>.

17 Esto es así porque ninguna de las cuatro fuerzas de seguridad federales tiene jurisdicción en el espacio aéreo. El vacío legal se produjo tras la sanción de la Ley 26 102 de Seguridad Aeroportuaria (LSA), en 2006, que reemplazó a la militar Policía Aeronáutica Nacional (PAN) por la civil Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA). Las funciones de seguridad interior relativas a cuestiones aeroportuarias y del espacio aéreo eran competencia de la PAN, por Ley 21 521, de 1977 (arts. 2, 4, 10 y 12). La LSA excluye expresamente a la PSA de las cuestiones relativas al espacio aéreo en materia de defensa nacional (arts. 5 y 91), pero no especifica nada sobre cuestiones de seguridad en ese ámbito. El vacío legal fue llenado por el decreto que estableció el

como los radares de vigilancia táctica (Rasit) del Ejército.¹⁸ A las tareas ya encomendadas a la Fuerza Aérea para el control del espacio aéreo, con los radares Rasit, manejados por efectivos de Inteligencia del Ejército, se agrega el componente terrestre.¹⁹ Además, se establecieron especificaciones normativas que limitan las funciones de las Fuerzas Armadas, entre ellas, que los operativos de identificación sólo pueden ser realizados por las fuerzas de seguridad y que los radaristas del Ejército suministrarán la información sin interpretación ni análisis.

El operativo Fortín II es considerado un éxito por parte del gobierno, por haber detectado setecientos vuelos irregulares, si bien no se ha informado la naturaleza ni el contenido de esos vuelos. En estos primeros programas, se preveía la presencia militar, ya que sólo estos cuerpos podían realizar esa clase de identificación, pero más adelante se amplió la participación castrense a otras tareas en terreno no tan específicas, como el cuidado de las fronteras. En efecto, en agosto de 2013 se decidió la ampliación del Fortín II hacia la vigilancia y control del espacio terrestre y fluvial de las fronteras del norte.²⁰

Como parte de esa ampliación, se incrementó el envío de militares a la zona norte del país respecto de los años anteriores, que no habían sido tan intensivos en personal. A principios de 2013, fueron afectados a esas tareas 1476 efectivos, entre oficiales, suboficiales y soldados del Ejército Argentino. Dado que se organizaron en tres grupos que rotan por mes, se estima que un total de 4500 efectivos se encuentran asignados a Fortín II. Estos se sumaron a los aproximadamente 200 encargados del manejo de los radares aéreos y terrestres, que ya permanecían en el terreno, bajo el mando de 16 oficiales de la Fuerza Aérea y el Ejército.²¹

Los operativos Escudo Norte y Fortín I y II debilitan, en los hechos, la separación entre defensa nacional y seguridad interior, que no se ha

Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial (SINVICA), y las resoluciones sobre los operativos Fortín I y II.

18 Los radares Rasit pertenecen al Sistema de Inteligencia del Ejército. Son pequeños radares portátiles para vigilancia terrestre. Su principal función –con un rango de cobertura de veinte kilómetros– es detectar movimientos anormales en la frontera terrestre, tanto de vehículos como de personas a pie. En tiempo real, incorporan la información adquirida en un mapa georreferenciado.

19 Esto es habilitado por el Decreto presidencial 1091/11, al referirse a los espacios de jurisdicción nacional, que abarca los ámbitos aéreo, terrestre y fluvial.

20 Respuesta al pedido de información realizado por el CELS al Ministerio de Defensa, 14 de noviembre de 2013.

21 Íd.

modificado en la normativa. El despliegue territorial puede producir una militarización del ambiente social. Por ejemplo, en algunas regiones fronterizas se han realizado prácticas de tiro que producen temor entre los pobladores, quienes también han empezado a encontrar personal militar armado en zonas rurales cercanas a sus casas. Los patrullajes terrestres, en particular, introducen el riesgo de la presencia de centenares de soldados armados.²²

Los 4500 militares enviados al norte cubrieron el déficit dejado por los 5000 efectivos de la Gendarmería, la fuerza federal cuya misión originaria es el cuidado de las fronteras, que fueron destinados a realizar tareas de seguridad en partidos del Gran Buenos Aires. Por la centralidad que tuvieron las cuestiones relativas a la seguridad en el contexto electoral de 2013, una lectura posible es que el envío de militares al norte fue una medida subordinada al objetivo principal de reforzar los recursos de seguridad asentados en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Sin embargo, este desplazamiento entre funciones de seguridad y defensa no constituye una solución a los problemas de seguridad. Una característica de los discursos y programas de seguridad centrados en el aumento del número de personal es que presentan como solución una medida que, en la práctica, no encuentra límites. De hecho, pocos meses más tarde volvió a formularse la necesidad de otro incremento de recursos y personal para cubrir el Conurbano bonaerense.²³

La finalización del Operativo Escudo Norte²⁴ y del fortalecimiento de Fortín II estaba prevista para el 31 de diciembre de 2013,²⁵ pero las operaciones fueron extendidas hasta el 31 de diciembre de 2014,²⁶ y el Decreto 2221/13 prorrogó el Operativo.

22 George Withers y otros, ob. cit.

23 En enero de 2014 se anunció la incorporación de 10 000 agentes más a la Policía Bonaerense; véase <eldia.com.ar/edis/20140114/A-fin-ano-egresaran-mil-nuevos-policias-bonaerenses-20140114144849.htm>. Además, el proyecto de Presupuesto de 2015 que intenta aprobar el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires prevé la incorporación de 25 000 agentes más. Véase <minutouno.com/notas/340091-scioli-sumara-25-mil-agentes-la-policia-bonaerense-2015>.

24 Decreto 296/11.

25 Resolución 207/13.

26 Publicado en el *Boletín Oficial* el 31 de diciembre de 2013.

3. SUPERPOSICIÓN ENTRE LOS DISCURSOS PUNITIVISTAS DE SEGURIDAD Y LOS QUE PUGNAN POR LA INTERVENCIÓN MILITAR

El reclamo de dar participación a militares en la seguridad interior es parte de un marco más amplio de propuestas de “mano dura”, que muestran la superposición entre los discursos punitivistas de seguridad y los que pugnan por la intervención militar. Ambos planos se cruzan en los programas que se proponen para “luchar contra el narcotráfico”. En efecto, en la construcción de las agendas y demandas de seguridad, los actores que reclaman el endurecimiento de la respuesta penal traen al debate también la salida militarista, sin una evaluación de la efectividad que podrían tener estas medidas. Tampoco plantean una consideración por sus riesgos o sus efectos negativos.

Los reclamos actuales para involucrar de manera directa a las Fuerzas Armadas postulan la necesidad de contar con más recursos humanos y materiales en cuestiones de seguridad, y se soslaya que el carácter militar sea el aporte diferencial que se requiere para el orden interno. Es así que se las ve como recursos disponibles para aumentar la presencia de fuerzas del orden en espacios con alta demanda, como las fronteras, pasando por alto las diferencias en la especificidad de la formación de estos cuerpos, y los efectos negativos que podría acarrear la ampliación de sus funciones. En sus declaraciones, tanto Sergio Massa²⁷ y Daniel Scioli²⁸ como Mauricio Macri²⁹ apelan a la necesidad de aumentar el número de efectivos en el territorio, sin una mirada puesta en el origen de este personal, o en la pertinencia de su entrenamiento para la tarea. Tampoco se realizan evaluaciones serias de las políticas de seguridad vigentes y las formas que asume su implementación.

En 2014, distintos actores políticos y sectores sociales redoblaron la presión para lograr el involucramiento de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior, mediante diferentes proyectos o propuestas. Desde hace tiempo ya, “la lucha contra el narcotráfico” es una de las justificaciones para la alegada necesidad de que las Fuerzas Armadas intervengan. Sobre esas bases, se presentaron proyectos de ley a favor de que el Estado pueda derribar aviones no identificados que vuelen sobre territorio nacional y no acaten las intimaciones a identificarse y aterrizar. Legisladores del Frente

27 *Megafononline*, “Massa propuso que las Fuerzas Armadas se sumen en la lucha contra la inseguridad”, disponible en <megafononline.com/?p=8560>.

28 Véase <www.infobae.com/2014/01/16/1537501-ante-el-avance-del-narcotrafico-daniel-scioli-pidio-revisar-el-rol-las-fuerzas-armadas>.

29 *La Nación*, “Mauricio Macri coincidió con Daniel Scioli sobre la posibilidad de que las Fuerzas Armadas luchen contra los narcos”, 17 de enero de 2014.

Renovador,³⁰ de la UCR,³¹ del PRO y del Peronismo Federal³² presentaron diferentes proyectos de ley y un arco diverso de funcionarios se pronunció a favor de considerar la medida, como el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli,³³ y el gobernador de Córdoba, José Manuel de la Sota. El propio ministro de Defensa, Agustín Rossi, así como autoridades del Ministerio Público Fiscal y referentes del oficialismo, se opusieron³⁴ por considerar que la medida es inconstitucional, e implica una modalidad de pena de muerte, agravada porque se ejecuta sin juicio previo, contraria a los tratados internacionales con rango constitucional.³⁵

Los únicos países de la región que han derribado aviones en el marco de leyes de este tipo son Perú y Venezuela, si bien existen normativas similares también en Brasil, Bolivia, Chile y Uruguay. En 2001, un operativo conjunto de la Fuerza Aérea peruana y la CIA y la DEA derribó un avión en el que viajaba una familia de misioneros norteamericanos y un piloto; Veronica Bowers y su beba de siete meses perdieron la vida. El operativo fue un error, ya que no había ningún elemento ilegal en la nave, pero hubo equivocaciones en la comunicación y el avión fue derribado. Después de este hecho, Perú y Colombia suspendieron programas respaldados por Estados Unidos para interceptar vuelos del narcotráfico sobre los Andes, pero a los pocos años los reanudaron. Bajo su ley, Venezuela derribó treinta aviones. El último desató un conflicto diplomático con México, que llegó a cuestionar la legitimidad de la medida. La ineficacia de esta táctica para limitar el narcotráfico resulta evidente al analizar la situación de cada uno de los países.³⁶ Al mismo tiempo, experiencias como la de Perú muestran que el derribo de aviones, dado el modo súbito en que se toma la decisión y los factores tecnológicos involucrados, da amplio lugar a cometer errores.

En la Argentina, los intentos frontales para ampliar la injerencia de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior del país encontraron resistencia en

30 Proyecto del diputado de UNIR, Alberto Asseff, actualmente integrante del Frente Renovador.

31 Proyecto de los senadores Luis Naidenoff y Eugenio "Nito" Artaza.

32 Proyecto del diputado Francisco de Narváez.

33 *Clarín*, "Scioli admitió que la ley de derribo es un debate que hay que dar", 15 de noviembre de 2013.

34 Entre las personas que se pronunciaron en contra de la idea figuran el ministro de Defensa Agustín Rossi, la procuradora general de la nación Alejandra Gils Carbó, la ex ministra (de Defensa y, luego, de Seguridad) Nilda Garré, el entonces titular de la Procurar Félix Crous, y el entonces senador Aníbal Fernández, entre otros.

35 Nilda Garré, "Una ley de derribo es inconstitucional", *Página/12*, 18 noviembre de 2013.

36 Juan Gabriel Tokatlian, "El mito perpetuo", *Página/12*, 2 de mayo de 2014.

otros actores, y en el propio gobierno nacional, que no se manifestó dispuesto a avanzar en un replanteo del ordenamiento jurídico en la materia.³⁷ Por otro lado, miembros de la comunidad académica, junto con un amplio arco de intelectuales, políticos, periodistas y dirigentes de derechos humanos de diferentes posiciones políticas –entre ellos, las autoridades del CELS–, se pronunciaron en defensa del principio general de demarcación, en un documento público que analiza y critica las iniciativas que buscan llevar a las Fuerzas Armadas a colaborar en la “lucha contra el narcotráfico”.³⁸

4. LAS EXPERIENCIAS DE OTROS PAÍSES. AMENAZAS A LOS DERECHOS HUMANOS Y OTRAS CONSECUENCIAS NEGATIVAS DEL USO DE LAS FUERZAS ARMADAS EN ASUNTOS DE SEGURIDAD INTERNA

En muchos países de América Latina, las Fuerzas Armadas intervienen cada vez más en cuestiones internas. Hoy las únicas excepciones son la Argentina, Chile y Uruguay. Sin embargo, la militarización de la seguridad interior constituye el tipo de intervención doméstica más peligrosa debido a las violaciones a los derechos humanos que produce en forma inevitable. Los policías y militares difieren en sus objetivos de intervención y, por lo tanto, en su formación respecto del uso de la fuerza. Además de mayor poder de fuego, los militares no están entrenados en el modo gradual de uso de la fuerza,³⁹ ya que el principio de proporcionalidad no está presente en su entrenamiento, por lo que sus intervenciones tienen un mayor grado de letalidad.

La perspectiva de que las Fuerzas Armadas cumplan un rol en el mantenimiento del orden público responde a tradiciones regionales, e históricamente se relacionó con su papel en los procesos de conformación de los Estados-nación. En algunos casos, como Brasil, esta perspectiva sobre la función de los militares está reconocida en la Constitución nacional. En general, la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior se justifica en la preserva-

37 *El Intransigente*, “Rossi rechazó la propuesta de Massa sobre las Fuerzas Armadas”, 17 de septiembre de 2014.

38 El documento se encuentra disponible en <ffaayseguridadarg.blogspot.co.uk/2014_10_01_archive.html>. Véase también <pagina12.com.ar/diario/elpais/1-257-780-2014-2010-18.html>.

39 El respeto del principio de gradualidad en el uso de la fuerza en las prácticas policiales es un objetivo aún no logrado en la Argentina y en Latinoamérica, conforme los altos niveles de letalidad de las acciones policiales. Este problema sería mayor en el caso de los militares, dado que su formación en relación con el uso de la fuerza no se basa en estos principios.

ción de un orden amenazado. La naturaleza de la amenaza varía: mientras que en el pasado refería al “comunismo” y la “subversión”, en el presente refiere al “crimen organizado” y el “narcotráfico”.

La promoción de Estados Unidos de ese rol de las Fuerzas Armadas en la región explica en gran medida esta tendencia. Estados Unidos fomenta la participación militar en las cuestiones domésticas desde la década del cincuenta, con mayor fuerza desde los años noventa, en relación con lo que se identifica como “nuevas amenazas”, entre las que se incluyen cuestiones tan diversas como el narcotráfico, las guerrillas, el terrorismo, los conflictos étnicos, raciales, nacionalistas o religiosos, asuntos que conformaron la denominada “nueva agenda de seguridad”. En el marco institucional argentino, este conjunto inespecífico de “nuevas amenazas” refiere a problemáticas del ámbito de la seguridad interior.⁴⁰

La postura de Estados Unidos responde también a razones prácticas. En primer lugar, a que, en líneas generales, sus gobiernos han percibido a los militares como una burocracia eficaz, tanto por su despliegue territorial como porque consideran que la estructura jerárquica favorece la capacidad de acción y los menores niveles de corrupción. En segundo lugar, por motivos geoestratégicos. Para Estados Unidos, es muy conveniente una América del Sur que represente la menor amenaza posible, de manera tal de no requerir mayores esfuerzos de su Comando Sur, dados otros despliegues prioritarios. En este sentido, las Fuerzas Armadas dedicadas a cuestiones internas y policiales resultan funcionales a la hegemonía global de Estados Unidos.⁴¹

En Bolivia,⁴² Venezuela o Ecuador, las Fuerzas Armadas actúan como soporte de capacidades estatales, una burocracia complementaria o sustituta en una amplia variedad de intervenciones de gobierno. El personal militar participa en la provisión de planes sociales y de infraestructura. Y, en otros casos, hay militares que ocupan cargos públicos de gestión, como el manejo de empresas públicas.

Otro factor importante para explicar esta tendencia es el escenario actual de ausencia de amenazas en la región.⁴³ Hasta hace unos cuarenta años, eran

40 Marcelo Sain, “Las Fuerzas Armadas, la seguridad interior y las nuevas amenazas: El caso argentino (1983-2000)”, disponible en <www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Las%20Fuerzas%20Armadas%20y%20seguridad%20interior%20en%20Argentina.pdf>.

41 La promoción de estas funciones también refuerza la injerencia estadounidense a través de programas de capacitación y colaboraciones.

42 El argumento de que el Estado boliviano se encuentra ausente en vastas áreas de su territorio se invocó para potenciar el rol militar en el control de rutas y fronteras. A ello se agregó, en 2008, el involucramiento de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el contrabando y el narcotráfico.

43 El “déficit de amenazas” se define como un escenario estratégico en el que

múltiples las hipótesis de conflicto. Por lo general, se trataba de tensiones latentes entre países limítrofes, originadas en disputas territoriales y de recursos. Si bien, salvo erupciones breves y aisladas entre Perú y Ecuador, en general, no se produjeron enfrentamientos bélicos, fue una paz frágil. A partir de la década del ochenta, y más claramente en los años noventa, estas disputas se canalizaron por otras vías. Al mismo tiempo, las alianzas entre países fortalecieron los lazos comerciales y de colaboración multilateral. Así, las experiencias del Mercosur y, más tarde, de la Unasur⁴⁴ y del Consejo de Defensa Sudamericano dieron lugar a dinámicas efectivas de resolución de las diferentes crisis. En la actualidad, la región ha avanzado por la vía de la negociación, en todos sus conflictos limítrofes, y es una de las más pacíficas del mundo.

Ese nuevo escenario regional ha impuesto la pregunta por el rol de las Fuerzas Armadas en un contexto en el que no existen amenazas externas. En lugar de profundizar el debate estratégico sobre defensa, la respuesta habitual ha sido movilizar a los militares para realizar misiones internas. De esta manera, se incrementó la participación de las Fuerzas Armadas en cuestiones domésticas no vinculadas a su misión principal.

Las intervenciones en el ámbito interno se justifican por el supuesto rol de las Fuerzas Armadas como garantes del orden público, su mayor capacidad para “repeler las amenazas internas” y la formación de estructuras burocráticas sustitutivas, que desarrollan tareas sociales o económicas. Muchas de estas funciones supuestamente nuevas se desarrollaron en el contexto de déficit de las amenazas de defensa y con el apoyo estratégico de Estados Unidos, materializado en colaboración, entrenamiento y apoyo financiero.

El debate sobre la misión de las Fuerzas Armadas en este contexto geopolítico no tuvo un desarrollo muy destacado en la esfera pública, al menos en la Argentina en los últimos años. En países sin restricciones legales sobre los ámbitos de actuación militar, directamente se las involucró en misiones de seguridad interna. Esta solución ofrece una vía rápida para incrementar las acciones y el presupuesto de Defensa, como lo demuestra el caso mexicano (que se analiza más adelante).

La cuestión no se limita a la prohibición legal, sino a la lógica que condujo a sancionarla sobre la base de la experiencia previa argentina, ratificada por episodios posteriores en países vecinos, en especial en tareas asociadas a la

desaparecen, o se debilitan, las percepciones de amenaza a la defensa de un Estado, y no son reemplazadas por otras.

44 La Unasur fue efectiva en la solución de conflictos y tensiones entre los países miembros. Véase Jorge Battaglino, “The coexistence of peace and conflict in South America: Toward a new conceptualization of type of peace”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 55, n° 2, julio-diciembre de 2012.

seguridad en las fronteras y en relación con el tráfico de drogas. Un repaso por la historia reciente muestra que la intervención de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior en algunos países latinoamericanos no resulta efectiva y, en contrapartida, incrementa los niveles de violencia. Por un lado, porque los militares no están preparados en estrategias en las que el objetivo no sea la eliminación del enemigo. Por otro lado, porque los grupos criminales aumentan su armamento para confrontar con las Fuerzas Armadas.

4.1. MÉXICO Y LA “GUERRA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA”

En 2006, desde el inicio de la llamada “guerra contra la delincuencia organizada”, los niveles de inseguridad y de violencia en México aumentaron de manera significativa. Según organizaciones locales de derechos humanos, como la Comisión Mexicana por la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, el incremento de las tasas de crimen y las violaciones a los derechos humanos han sido una consecuencia directa de la militarización de la seguridad pública implementada por el presidente Felipe Calderón, con el objetivo declarado de combatir la delincuencia organizada y los carteles de la droga. Desde entonces, se ha privilegiado un enfoque belicista, por encima de todo principio de seguridad ciudadana. El abordaje militar implicó la muerte de más de 80 000 personas, la desaparición de más de 25 000 y el desplazamiento de al menos 250 000 habitantes.⁴⁵

Alrededor de 96 000 efectivos han sido desplegados para realizar tareas de seguridad, como detenciones, patrullajes, inspecciones y cateos. Esta intervención derivó en un aumento exponencial de las violaciones a los derechos humanos por parte de militares, entre ellas, torturas, desapariciones y ejecuciones.

La militarización de la seguridad pública también impactó en la tasa de homicidios del país. Según cifras oficiales, en 2005 murieron 1537 personas por violencia relacionada con el narcotráfico, y en 2010 esa cifra ascendió a 15 273. Ese incremento interrumpió una tendencia de casi veinte años, en los que ese indicador había disminuido hasta un mínimo histórico, en 2007, de alrededor de 8 homicidios cada 100 000 habitantes. En 2011, esa tasa llegó a 24, y según los registros del INEGI, entre 2007 y 2011 se reportaron 95 646 homicidios: más de 50 personas por día. Estas cifras muestran un incremento

45 Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, “Ejecuciones extrajudiciales en el contexto de la militarización de la seguridad pública”, informe presentado con motivo de la visita del relator especial de las Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, abril de 2013.

promedio anual de un 24%.⁴⁶ Como dijo el ex juez de la Corte Suprema de Justicia argentina Raúl Zaffaroni, las sobredosis de cocaína hubieran requerido siglos para provocar la misma cantidad de víctimas.⁴⁷

La prevalencia de la jurisdicción militar permitió que, en diferentes ocasiones, el personal castrense mexicano manipulara las pruebas y la escena inmediatamente después de que se produjeran violaciones a derechos humanos. Fueron documentados casos en los que personal militar ocultó o destruyó evidencias para proteger a soldados responsables de asesinatos, desapariciones forzadas o torturas.⁴⁸ Las quejas presentadas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) por violaciones de derechos humanos cometidas por efectivos de las Fuerzas Armadas se incrementaron un 1000% durante los últimos seis años. Estas denuncias no son investigadas y hasta el momento ni un solo miembro fue condenado por un juez civil,⁴⁹ ya que se les aplica la jurisdicción militar.⁵⁰

El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias (GTDFI), de las Naciones Unidas, señaló que más de 3000 personas habrían sido desaparecidas entre 2006 y 2012, y el aumento de los casos responde directamente a la estrategia de seguridad pública de Calderón. El GTDFI sostiene que el despliegue de miles de militares fomentó la comisión de delitos por parte de las Fuerzas Armadas.⁵¹ Se han identificado cuatro grandes grupos muy vulnerables a la práctica de las desapariciones forzadas: defensores de

46 Cifras oficiales, Presidencia de la República, disponible en <presidencia.gob.mx/base-de-datos-de-fallecimientos>.

47 *Página/12*, “América Latina protagoniza un genocidio por goteo”, 16 de noviembre de 2014, disponible en <pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/259979-970462-2014-2011-16.html>.

48 Human Rights Watch, “México: Carta al Senado sobre reformas al fuero militar”, Nueva York, 2012, disponible en <hrw.org/es/news/2012/04/10/m-xico-carta-al-senado-sobre-reformas-al-fuero-militar> y Human Rights Watch, y “Ni seguridad ni derechos: Ejecuciones, desapariciones y tortura en la ‘guerra contra el narcotráfico’ de México”, Nueva York, noviembre de 2011, pp. 185-187.

49 Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, “Jurisdicción militar: Impunidad y violaciones a los derechos humanos”, enero de 2013, disponible en <cmdpdh.org/wp-content/uploads/2013/07/Briefing-Enero-2013-justicia-militar-SK.pdf>.

50 El fuero militar ha favorecido que violaciones a derechos humanos cometidas por el Ejército permanezcan en la impunidad. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ordenó al Estado mexicano que realice cambios legislativos para asegurar que estos hechos sean investigados y juzgados por la justicia civil.

51 Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, “Jurisdicción militar: Impunidad y violaciones a los derechos humanos”, art. cit.

derechos humanos, personas con militancia política o social, inmigrantes y habitantes de lugares en los que se ha incrementado la violencia por la acción de los cuerpos de seguridad y la delincuencia organizada.

Al aumento en los niveles de violencia y las violaciones a los derechos humanos se suma la participación de personal militar en casos de corrupción relacionados con el narcotráfico.⁵² La pretensión de utilizar a las Fuerzas Armadas como reemplazo de policías permeadas por el crimen organizado derivó en la penetración de las redes criminales también en el ámbito militar.

En 1997 desertó un cuerpo de elite de 31 oficiales del Ejército mexicano, el Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFES). Una vez fuera de la institución y utilizando sus conocimiento y formación, comenzaron a trabajar como sicarios, guardaespaldas y transportistas para el Cartel del Golfo. Cinco años más tarde se independizaron y armaron su propia red de tráfico de drogas, armas y personas: el Cartel de los Zetas, que es reconocido por la utilización de tácticas militares, y por el empleo de la violencia extrema en sus acciones.⁵³

En México, en definitiva, la duplicación del presupuesto destinado a Defensa y Seguridad en los últimos años no sólo no solucionó ni redujo el tráfico ilegal de sustancias, sino que tampoco mejoró la seguridad.⁵⁴ Las reiteradas denuncias y casos que involucran a personal militar en actos de violencia o corrupción han deteriorado la imagen de los militares mexicanos en la opinión pública local⁵⁵ y en el exterior.⁵⁶

52 Véase <noticias.univision.com/narcotrafico/noticias/article/2012-2008-02/militares-mexico-niegan-acusaciones-nexos-narco#axzz2lOsFU6O8>.

53 “Los Zetas no compran sus alianzas sino que más bien aterrorizan a sus enemigos. Ellos torturan a sus víctimas, cuelgan cuerpos y masacran indiscriminadamente [...]. En lugar de forjar alianzas, los Zetas prefieren tomar el control del territorio al estilo militar, manteniendo el control a través de la fuerza bruta. La intimidación parece ser su táctica preferida. Tal vez no sea exagerado decir que los Zetas es uno de los carteles de la droga más despiadados de la historia”. Véase <es.insightcrime.org/grupos-mexico/zetas>.

54 *The New York Times*, “Mexico soldiers held in trafficking”, 4 de marzo de 2011, disponible en <nytimes.com/2011/03/05/world/americas/05briefs-Mexico.html?_r=0>.

55 “Guerra contra el narco deteriora la imagen de los militares en México”, disponible en <culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/ServicioPublicoyAdministracinPublica/documentos/Guerra%20contra%20narco%20deteriora%20la%20imagen%20de%20los%20militares%20en%20Mexico%20-%20Demotecnia.pdf>.

56 Véanse <eluniversal.com.mx/nacion/197062.html>, y <mexico.cnn.com/nacional/2011/04/08/eu-denuncia-que-las-fuerzas-armadas-mexicanas-actuan-fuera-de-la-ley>.

4.2. COLOMBIA Y LA EXPERIENCIA DE DÉCADAS DE CONFLICTO ARMADO INTERNO⁵⁷

Colombia ha pasado largas décadas de conflicto armado interno, que coincidieron con el borramiento de las fronteras entre cuestiones de seguridad y de defensa. El último informe de la alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos indica que ese organismo recibe “denuncias de violaciones al derecho a la vida y la integridad personal relacionadas con el uso excesivo o indebido de la fuerza por parte de los militares”,⁵⁸ información coincidente con numerosos informes de organizaciones de derechos humanos del país.⁵⁹

El descubrimiento en 2008 de los denominados “falsos positivos” es la evidencia más dramática e ilustrativa de los estímulos perversos que produce la militarización, el recrudecimiento de situaciones de violencia y los reportes de efectividad basados en la cantidad de “bajas”. Los “falsos positivos” son civiles asesinados por el Ejército con el objetivo de hacerlos pasar por bajas en el combate contra los grupos armados o de narcotraficantes. Se trata de cerca de 5000 casos de ejecuciones sumarias,⁶⁰ que motivaron la puesta en funcionamiento de una comisión investigadora, en el Ministerio de Defensa. Sin embargo, según la oficina del fiscal de la Corte Penal Internacional, la acción del Estado para esclarecer y prevenir esos casos ha sido insuficiente. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos señaló que muchos de los altos funcionarios vinculados a esos crímenes continúan en servicio activo e incluso reciben promociones.⁶¹

En 2012, el Congreso aprobó un Acto Legislativo que modificó la Constitución en lo relativo al fuero penal militar, y amplió el alcance de la justicia castrense,⁶² por lo que fue duramente criticada por organismos de de-

57 Andrea Rocha, integrante del Equipo de Investigación del CELS, es coautora de esta sección.

58 Informe de la alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación en Colombia, presentado en el 22º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, 7 de enero de 2013.

59 Amnistía Internacional, Informe “Colombia”, disponible en <amnesty.org/es/library/asset/AMR23/005/2013/es/3aaa9d53-02f5-459b-8864-dbc5e367fda7/amr230052013es.html>.

60 Informe de la alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación en Colombia, cit.

61 Íd.

62 La Constitución colombiana, en su art. 221, establece que en ningún caso la justicia militar conocerá de los crímenes de lesa humanidad, ni de los delitos de genocidio, desaparición forzada, ejecución extrajudicial, violencia sexual, tortura y desplazamiento forzado. Hay, sin embargo, choques continuos entre la jurisdicción ordinaria y la militar. Algunos tribunales, como el Consejo de Estado, han interpretado que los delitos cometidos en lugares

rechos humanos. Los representantes de los Procedimientos Especiales⁶³ del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas enviaron una carta a los representantes legislativos:⁶⁴

Consideramos que, si se aprueba esta reforma, existe un riesgo real de que se incumplan las obligaciones de Colombia contraídas en el derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, y supondría un retroceso significativo en los esfuerzos realizados por el Estado colombiano por superar y prevenir la repetición de las notorias violaciones a los derechos humanos cometidas en el pasado, especialmente entre 2003 y 2008, por miembros de la fuerza pública. [...] Enviaría un mensaje equivocado a los miembros de la fuerza pública sobre las consecuencias de participar en la comisión de violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.⁶⁵

La alta comisionada para los Derechos Humanos criticó también la reforma al fuero militar, por vulnerar la separación básica entre los poderes, y porque la reforma pretendía ampliar el alcance de la justicia castrense.⁶⁶

Luego de una vasta movilización social, esta reforma fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional, en octubre de 2013, por vicios de forma, ya que no fue garantizada la calidad del debate. Luego de ese fallo, los tribunales militares no tienen competencia para investigar los “falsos positivos”.

Aun luego del fallo de la Corte contra la reforma del fuero penal militar, en Colombia persisten proyectos de ley que intentan blindar a las Fuerzas Armadas de las consecuencias que acarrearán sus actos. Uno de ellos fue presentado⁶⁷ por el partido Puro Centro Democrático, comandado por Álvaro

declarados como “zonas de operaciones” son de conocimiento de la justicia militar.

63 Los procedimientos especiales son mecanismos establecidos por el Consejo de Derechos Humanos para hacer frente, o bien a situaciones concretas en los países, o a cuestiones temáticas en todo el mundo. Véase <ohchr.org/spanish/bodies/chr/special>.

64 Disponible en <ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12683&LangID=S>.

65 Carta abierta de titulares de mandatos de los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos al Gobierno y a los representantes del Congreso de la República de Colombia, disponible en <ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12683&LangID=S>.

66 Informe de la alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación en Colombia, cit.

67 Se trata del Acto Legislativo 09. El período de los delitos objeto de revisión iniciaría el 1° de enero de 1980. Los nueve magistrados que conformarían esa instancia serían elegidos por decanos de las facultades de Derecho, los

Uribe, en busca de crear un tribunal nacional para la fuerza pública, el cual tendría una vigencia de doce años y su función sería revisar, en única instancia, las sentencias condenatorias proferidas por los tribunales ordinarios contra miembros del Ejército. Por parte del gobierno, hay un proyecto de ley⁶⁸ que busca implantar el sistema acusatorio en la justicia militar. También existe otra propuesta que reactiva el fuero penal, no muy distinta de la que rechazó la Corte Constitucional.⁶⁹

El rol de las Fuerzas Armadas colombianas también quedó cuestionado por algunos escándalos de corrupción, en los que aparecían militares involucrados en las redes de narcotráfico o en la compra de armamento o equipamiento.

Las violaciones a los derechos humanos denunciadas y los “falsos positivos”, junto con esos hechos, motivaron sucesivos procesos de purga de personal militar, que confirmaron los problemas surgidos de haber involucrado a las Fuerzas Armadas en esas actividades. En 2000, el entonces ministro de Defensa, Luis Fernando Ramírez, destituyó a 388 militares por su vinculación a hechos de graves violaciones a los derechos humanos. Esta fue considerada la depuración más amplia de las fuerzas militares en la historia del país.⁷⁰ En 2004, hubo una segunda limpieza, aun mayor, por casos de corrupción relacionados con la existencia de negocios entre las Fuerzas Armadas y los grupos paramilitares. Por la presunta conformación de un “cartel de drogas” dentro de las fuerzas, fueron expulsados más de 500 militares, entre los que se contaban 67 oficiales.⁷¹

Hacia fines de 2008, un informe presentado por la Fiscalía General de la Nación colombiana reveló el incremento del número de personal militar involucrado en casos de “falsos positivos”, que ascendió a 803, entre militares y policías.⁷² En esta oportunidad, el hecho que determinó la purga fue la de-

colegios de abogados y por oficiales en retiro. Es posible que las propuestas del uribismo, por tratarse de reformas constitucionales, no prosperen, ya que necesitan ser aprobadas en cuatro debates, durante un semestre, y ese partido no es mayoría.

68 Acto Legislativo 085.

69 Acto Legislativo 010.

70 Noticias disponibles en <eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1297429>, <lanacion.com.ar/37249-purga-sin-precedente-en-las-fuerzas-armadas-de-colombia> y <edant.clarin.com/diario/2000/10/17/i-03101.htm>.

71 *The New York Times*, “Columbia purges over 500 troops”, disponible en <nytimes.com/2004/07/13/world/colombia-purges-over-500-troops.html> y *La Vanguardia de Colombia*, “Investigación interna por escándalo de drogas en el Ejército”, disponible en <vanguardia.com/actualidad/colombia/188379-investigacion-interna-por-escandalo-de-drogas-en-el-ejercito>.

72 *La Nación*, “Purga sin precedente en las Fuerzas Armadas de Colombia”, 30 de octubre de 2008; *La República*, “Purga militar en Colombia por una

saparición de al menos 16 hombres, entre diciembre de 2007 y agosto de 2008, en el municipio de Soacha, Cundinamarca, cuyos cuerpos

aparecieron, inexplicablemente, a 700 kilómetros de distancia de Soacha, enterrados como NN [sin nombre], en una fosa común de Ocaña [Norte de Santander], reportados falsamente por el Ejército como delincuentes, paramilitares o guerrilleros muertos en combate.⁷³

En 2014, el presidente Juan Manuel Santos anunció cambios en la cúpula militar por casos de corrupción en contrataciones del Ejército.⁷⁴ Como parte de esos cambios, se decidió la creación de una oficina de transparencia.⁷⁵ Además, se continúa con la destitución de militares implicados en casos de “falsos positivos”.⁷⁶

4.3. BRASIL Y LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD INTERIOR

Las políticas de seguridad en Brasil atravesaron distintos procesos de militarización:

Las actividades del Ejército están cada vez más entremezcladas con las de la Policía; el proceso de politización de las Fuerzas Armadas se da simultáneamente con la militarización de la Policía.⁷⁷

masacre de jóvenes”, disponible en <larepublica.pe/18-09-2008/purga-en-fuerzas-armadas-de-colombia>, y *El País*, “El Gobierno colombiano ordena una purga sin precedentes en el Ejército”, disponible en <elpais.com/diario/2008/10/30/internacional/1225321209_850215.html>.

73 “Colombia. La guerra se mide en litros de sangre. Falsos positivos, crímenes de lesa humanidad: más altos responsables en la impunidad, Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH)”, p. 7, disponible en <fidh.org/IMG/pdf/colombie589e.pdf>.

74 “Colombianos piden purga en las Fuerzas Armadas tras escándalos de corrupción”, disponible en <telesurtv.net/articulos/2014/02/19/colombianos-piden-una-purga-a-las-fuerzas-militares-tras-escandalo-de-corrupcion-4013.html>.

75 *El Tiempo*, “Por escándalos de corrupción, FF.MM. crean oficina de transparencia”, disponible en <eltiempo.com/justicia/corrupcion-en-el-ejercito_13530035-034>.

76 *Infobae*, “Colombia: destituyen a 7 militares por dos casos de ‘falsos positivos’”, disponible en <infobae.com/2014/02/28/1546997-colombia-destituyen-7-militares-dos-casos-falsos-positivos>.

77 Jorge Zaverucha, “La militarización de la seguridad pública en Brasil”, *Revista Nueva Sociedad*, n° 213, enero-febrero de 2013.

La participación militar en el mantenimiento del orden público está consagrada constitucionalmente y ha sido reafirmada por distintas decisiones presidenciales de los últimos años. Pero las definiciones constitucionales no son el único factor que contribuye a la militarización de las cuestiones de seguridad pública. Existe, además, una demanda de la sociedad y de los políticos para que los militares se involucren en actividades de seguridad pública, sobre todo en intervenciones en las favelas y en el combate al narcotráfico. En 2001, el presidente Fernando Henrique Cardoso reguló el poder de policía del Ejército, mediante un decreto que estableció instrucciones sobre el despliegue de las Fuerzas Armadas para garantizar el orden. Transfirió al Ejército el poder de policía para actividades que hasta ese momento estaban a cargo de la Policía Militar. Sin embargo, en los hechos, el Ejército ya actuaba en operaciones de ese tipo, como el empleo de sus helicópteros en operaciones realizadas en Río de Janeiro en 1994 y 1995, y en Salvador de Bahía en 2001.⁷⁸

Las Fuerzas Armadas de Brasil actúan en misiones de seguridad pública y esta función está definida como una actividad militar sujeta al Código Militar. Los miembros de las bandas criminales son definidos como “enemigos” o “combatientes”.

En marzo de 2006, una unidad del Ejército fue atacada en Río de Janeiro por siete hombres armados que robaron sus fusiles. La reacción fue desmedida e inmediata. Unos 1600 militares del Ejército ocuparon siete favelas y pusieron en práctica la Operación Asfixia. El fundamento legal para llevarla a cabo hizo hincapié en que el robo de armas constituye un delito previsto en el Código Militar. La oficina del procurador fiscal de la nación investigó las irregularidades cometidas por personal militar y radicó las denuncias correspondientes: se trataba de casos de abusos cometidos contra habitantes de favelas; golpes, amenazas, e irrupción en domicilios y comercios. También se denunciaron casos de heridas de bala y la muerte de un estudiante de 16 años, Eduardo dos Santos, por un disparo en el pecho.⁷⁹

En el contexto de las Olimpiadas y del Campeonato Mundial de Fútbol se reforzaron acciones para el “mantenimiento del orden”. En particular

78 La Constitución de 1988 establece que las Fuerzas Armadas “están destinadas a defender a la nación, garantizar las facultades constitucionales y, en virtud de cualquiera de estas últimas, a asegurar el orden y el cumplimiento de las leyes”. De acuerdo con la Constitución, las fuerzas militares tienen la facultad constitucional de garantizar el funcionamiento de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Estado de derecho y el orden interno. La Constitución no especifica en qué momento y quiénes infringirán la ley y el orden. En la práctica, las Fuerzas Armadas deciden si se han violado la ley y el orden y quiénes son los responsables (Jorge Zaverucha, “La militarización...”, cit.).

79 *Íd.*

para la prevención de “actos terroristas”,⁸⁰ durante la Copa del Mundo se involucró a militares en los esquemas de seguridad de aeropuertos, estadios, hoteles y para los equipos de fútbol. La participación militar también tuvo lugar como soporte o reemplazo de las policías. El gobierno federal afectó al ejército para reforzar el trabajo de las Unidades de Policía Pacificadoras (UPP) en Río de Janeiro, tras algunos episodios de ataques a la policía en los complejos de favelas da Maré y do Alemão.⁸¹

Las UPP son un proyecto de la Secretaría de Seguridad de Río de Janeiro iniciado en 2008, que tiene el objetivo de ocupar territorios –usualmente favelas– como forma de desarticular grupos criminales con poder y control territorial. Aunque las UPP no están exentas de violencia legal e ilegal,⁸² representan un modelo de policía de proximidad orientado a reducir la violencia que contrasta con la nueva convocatoria a la participación del ejército.

De acuerdo con el sociólogo e investigador Ignacio Cano, las UPP implican un aumento en la inversión en presencia estatal en estos barrios,⁸³ y contienen un fuerte elemento simbólico que las diferencia de las intervenciones tradicionales, guiadas por el uso de la fuerza policial y militar. En términos generales, produjeron una reducción importante de la letalidad y de la presencia de armamento pesado en los territorios afectados. Según Cano:

La decisión de mandar al Ejército es una señal clara de retroceso. Con ella se está reconociendo que estamos en una situación de emergencia y descontrol, y que se necesita una respuesta inmediata. Esta medida no va a cambiar nada, ya que es de carácter cortoplacista y está motivada por la llegada de la Copa del Mundo.⁸⁴

80 Véase <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/exercito-e-gdf-definem-acoes-de-seguranca-para-copa-do-mundo>>.

81 Véase <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/04/forcas-armadas-assumem-ocupacao-de-15-comunidades-da-mare-rio.html>>.

82 El ingreso de las UPP es precedido por una incursión del Batallón de Operaciones Especiales de la Policía Militar (BOPE), se han denunciado prácticas de uso abusivo de la fuerza, y hasta la desaparición y tortura seguida de muerte de Amarildo de Souza en Rosinha.

83 Se estima que la la presencia de policía por habitante pasa de 2,3 oficiales cada 1000 habitantes a 18 oficiales cada 1000 habitantes. Véase *Os donos do morro: Uma avaliação exploratória do impacto das unidades da Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro*. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, mayo de 2012.

84 *El País*, “El Ejército vuelve a las favelas de Río a cuatro meses del Mundial”, 21/03/2014, disponible en <http://internacional.elpais.com/internacional/2014/03/21/actualidad/1395435242_941105.html>.

5. LECCIONES DE LA EXPERIENCIA DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN

La experiencia en distintos países muestra que la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad no resuelve los problemas que se invocan para justificar su involucramiento. Por el contrario, su formación, doctrina y prácticas tienden a incrementar los niveles de violencia y las violaciones a derechos humanos. Las consecuencias negativas de debilitar la demarcación entre funciones también abarcan otros aspectos, entre los que se destacan la desprofesionalización, la corrupción y la politización.

El ingreso de las Fuerzas Armadas en actividades internas se inserta en una agenda general de endurecimiento de las políticas de seguridad. El entrenamiento en el uso letal de la fuerza, el tipo de armamento empleado, la carencia de formación en seguridad ciudadana y el ambiente político de fomento de la “mano dura” hacen que se intensifique la violencia de sus intervenciones. Al mismo tiempo, en Estados Unidos se verifica un proceso de militarización de las fuerzas policiales estatales y municipales, las que fueron pertrechadas con carros y poderosas armas de guerra descartados por las Fuerzas Armadas, de acuerdo con el Programa 1033 del Pentágono.⁸⁵

El rol militar en el ámbito interno, en particular en el combate al narcotráfico, ha dado lugar a diferentes modos de corrupción, que implican colaborar o proteger a grupos de traficantes, hasta participar directamente en las actividades que deben combatir. También se ven involucrados en los negocios de la seguridad vinculados con la compra de equipamientos y armamento.

Desviar las actividades del Ejército, la Marina o la Armada hacia funciones internas puede conducir a su desprofesionalización, como se comprobó, a un altísimo costo, hace tres décadas. La función primaria de estas fuerzas es la protección de la soberanía del país contra amenazas externas de origen estatal. Cuando los militares intervienen en cuestiones domésticas, distorsionan ese fin primario y principal. En particular, cuando esa intervención consiste en el combate del narcotráfico o del crimen organizado, las Fuerzas Armadas modifican su entrenamiento, organización, doctrina y tipo de armamento, y al hacerlo se desprofesionalizan en cuestiones de defensa, ya que pierden capacidades materiales y habilidades profesionales para participar en un conflicto bélico contra otro Estado.⁸⁶

85 *The Washington Post*, “School police across the country receive excess military weapons and gear”, 16 de septiembre de 2014, y “Pentagon pursuing changes in surplus gear program”, 13 de noviembre de 2014.

86 Francisco Rojas Aravena, “El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad”, *Nueva Sociedad*, n° 213, enero-febrero de 2008.

Lidiar con la delincuencia organizada es una tarea por completo diferente a enfrentar a una fuerza armada de otro país. En algunos casos, poco a poco los militares se han transformado en una fuerza policial de altísimo poder de fuego. El equipamiento que se adquiere es progresivamente más liviano, ya que un avión o un tanque no son medios adecuados para incursionar, por ejemplo, en una favela. Si la práctica de los “falsos positivos” en Colombia evidencia los peligros extremos que pueden ocasionarse en términos de derechos humanos, la historia de los Zetas en México muestra el camino que las Fuerzas Armadas pueden llegar a transitar en términos de corrupción y escalamiento de la violencia, así como los riesgos de la utilización de estructuras y técnicas militares por parte de las organizaciones delictivas. La penetración de las filas de las Fuerzas Armadas es difícil de evitar, considerando las ganancias desmesuradas que generan los mercados ilícitos.

Si bien una de las razones alegadas para justificar la participación de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad y lucha contra estructuras criminales organizadas ha sido su menor contaminación y corrupción con el medio, los casos descriptos muestran que eso cambia una vez que comienzan a intervenir. Los casos de violaciones a derechos humanos y la violencia con la que actúan, la corrupción y su participación directa en el tráfico produjeron la progresiva pérdida de legitimidad y prestigio de los militares, con algunas variaciones según las áreas y países. En este sentido, el informe *Basta ya* de Colombia concluye:

La legitimidad del Estado y de sus funcionarios, así como la credibilidad en las entidades encargadas del orden, la ley y la protección ciudadana fueron sacrificadas. Esta circunstancia ha significado un daño profundo y duradero para la democracia del país.⁸⁷

La intervención militar en cuestiones internas, aun cuando se trate de tareas sociales o ajenas a la seguridad, también trae aparejada la politización del personal militar. En algunos países, como Venezuela, Bolivia o Ecuador, los militares han asumido tareas no relacionadas con la seguridad y actúan como una estructura burocrática adicional del Estado (por ejemplo, se encargan de tareas sociales, aprovechando su amplia cobertura territorial, o intervienen como directrices de empresas estatales). Estos roles pueden llevar a las instituciones militares a fortalecer su carácter de actor político, dado que, en ese contexto, las decisiones de política interna cobran mayor relevancia para

87 Centro Nacional de Memoria Histórica, “*¡Basta ya!*” Colombia: memorias de guerra y dignidad, Bogotá, Imprenta Nacional, 2013, capítulo IV, p. 287.

la institución respecto de sus actividades, el alcance que tendrán y las asignaciones presupuestarias que las acompañan. El desarrollo de estos intereses corporativos en relación con las decisiones de las actividades y estructura del Estado puede derivar en la politización de las fuerzas, que entran así a la vida política como un actor de peso, con intereses propios.

El experto en relaciones internacionales Juan Gabriel Tokatlian, miembro de la Comisión Directiva del CELS, encuentra una parábola común entre los casos de Colombia y México, que comenzó con la indiferencia del Estado, durante años, frente al crecimiento del narcotráfico y el emporio lucrativo de las sustancias ilegales. Cuando se decidió actuar ante un fenómeno que amenazaba la seguridad nacional, los Estados ya estaban penetrados por la narcocriminalidad y algunas de sus agencias oficiales, cooptadas por el narcotráfico. Se enfrentó el denominado “flagelo de las drogas” con “mano dura”.⁸⁸ Las filas policiales, infiltradas por las redes criminales, fueron ineficaces ante el avance de esos grupos, que ya tenían el control de territorios y hasta de poblaciones enteras:

A esa altura, el Estado sólo podrá demostrar su “compromiso” contra las drogas, de acuerdo con lo que ahora se exige interna y externamente, mediante la participación directa de las Fuerzas Armadas en el combate antinarcóticos.⁸⁹

Los militares cumplen con la misión de manera deficiente, y eso los ha llevado a la desmoralización y la evidencia de que no fueron preparados para estas tareas. A su vez, aumenta el desprestigio público de la institución. En el camino, las violaciones a derechos humanos se agravaron y los niveles de impunidad son muy altos. En algunos espacios, incluso, se crearon las denominadas “autodefensas”, grupos armados parainstitucionales que pretenden proteger del narcotráfico a la comunidad. Pese al evidente deterioro de la situación real y el incremento de los niveles de violencia, los gobiernos aún insisten en que hay progresos en la “lucha contra el narcotráfico”. Las fronteras entre lo legal y lo ilegal se han borroneado y favorecen las posibilidades de negocios muy rentables, que multiplican la magnitud de esas actividades en la estructura económica.

⁸⁸ *La Nación*, “Los riesgos de la ‘guerra contra la droga’”, 21 de enero de 2014.

⁸⁹ *Íd.*

6. CONCLUSIONES

Las principales voces que en el contexto argentino actual pugnan para que los militares tengan un rol activo en la dinámica interna de la seguridad son actores civiles del campo político. Esto sucede de dos formas. Una de ellas son los llamados a la “colaboración de las Fuerzas Armadas” en la lucha contra el narcotráfico por parte de referentes del oficialismo y de la oposición. Aquí también pueden incluirse iniciativas como los proyectos de ley de derribo o de reinstauración del servicio militar obligatorio, estas últimas, rechazadas por las autoridades del gobierno nacional.⁹⁰ Pero esta tensión se manifiesta, asimismo, en las funciones de las Fuerzas Armadas dispuestas por el gobierno. Los planes de Escudo Norte, Fortín I y II, y el refuerzo de 4500 militares para la frontera norte, decidido en 2013, son iniciativas que transitan el límite de nuestro ordenamiento normativo. Además, transmiten a los mandos de las fuerzas un mensaje respecto de la posibilidad de la ampliación gradual de sus espacios de influencia y su intervención en el orden interno.

Ambas formas refuerzan y complejizan la elasticidad de los límites entre los ámbitos de seguridad y defensa. En algunos momentos, esos llamados a la intervención de las Fuerzas Armadas para resolver problemas propios de la gestión pública parecen promover la ilusión de que este actor resolverá fuertes demandas sociales.

Sin embargo, los problemas de seguridad no se resuelven con apelaciones castrenses, ni dejándose seducir por discursos facilistas que proponen arrastrar la agenda de seguridad hacia una política de militarización. La experiencia regional ha demostrado que esto sólo se traduce en mayores pérdidas de vidas humanas. Las coyunturas de la agenda de seguridad, las demandas por fugar hacia endurecimientos constantes del sistema y el aumento de efectivos en las calles no pueden implicar la regresión de un ordenamiento jurídico construido con sumo cuidado, con el acuerdo de la mayoría de las fuerzas políticas y en consideración de la historia argentina.

No se trata de minimizar los diversos daños asociados al tráfico de drogas ilícitas y de otros mercados ilegales como el de las armas, sino de poner en evidencia que las reacciones políticas y mediáticas no están orientadas por diagnósticos rigurosos, y las soluciones que prescriben se basan en visiones interesadas y peligrosamente simplificadoras. La llamada “guerra contra el narcotráfico” se presenta como una irrupción urgente que habilita, bajo un supuesto estado de excepción, propuestas regresivas que combinan mayores

90 Véase <infonews.com/2014/04/28/politica-141-533-rossi-el-que-gane-la-primaria-sera-el-candidato-de-todos.php>.

atribuciones policiales con una agenda crecientemente militarizada, que incluye la movilización de recursos de las Fuerzas Armadas y debates sobre la legalización de la pena de muerte a través de una ley de derribo.

En suma, los diferentes modos de intervención militar en seguridad interior han mostrado ser ineficaces y acarrear graves consecuencias para la vigencia de los derechos humanos. Buscar la respuesta a las demandas sociales de seguridad y a las dinámicas de criminalidad compleja mediante la intervención militar resulta una estrategia destinada al fracaso y evita debatir una agenda sobre cómo mejorar la capacidad de intervención del Estado en estos temas, desde las agencias policiales, judiciales y de inteligencia.

Las experiencias de países vecinos y la propia historia argentina revelan con claridad los riesgos de esta decisión, tanto para el sistema político como para la solución de los problemas a resolver. En la Argentina, durante la transición a la democracia, amplios acuerdos intentaron terminar con la participación de las Fuerzas Armadas en la política interna, para concentrarse en sus funciones primarias. El riesgo de su politización y autonomización plantean, como entonces, desafíos en términos de gobierno y control civil. Este conjunto de experiencias revaloriza la importancia de sostener la demarcación como un hecho fundacional y estructurador de la democracia argentina y la trascendencia de defenderlo.

PARTE III

**Derechos económicos, sociales
y culturales**