



Instituto
IDEAS

INSTITUTO DE ECONOMÍA APLICADA Y SOCIEDAD

Área de Seguridad

Militarización del combate contra el narcotráfico en Argentina

AUTORES

EZEQUIEL POTAP

COORDINADORA

VICTORIA CONTRERAS DEL OLMO

JUNIO 2023

RESUMEN

La militarización del combate contra el narcotráfico se ha convertido en uno de los ejes de discusión en el ámbito de la seguridad con posiciones favorables y contrarias. La presente investigación indaga sobre las consecuencias de la participación activa de las Fuerzas Armadas en el combate contra el crimen organizado en los principales países de Latinoamérica y las limitaciones del sistema de defensa y seguridad argentino para poder implementar tales medidas.

INTRODUCCIÓN

La cuestión del narcotráfico ha sido una variable siempre presente en la seguridad argentina y ha tenido un rol definitorio en materia de políticas públicas relativas a la seguridad interior. En el siglo XXI se ha convertido en una de las mayores dificultades para el Estado argentino y de las principales temáticas en la agenda política del país. La cocaína y sus derivados son significativamente los narcóticos más conflictivos y los que han incrementado drásticamente en su consumo y comercialización, motivo por el cual el presente análisis objeta sobre dichas sustancias.

El abordaje de esta problemática se encuentra hoy día en el centro del debate político, académico y militar, debatiéndose la viabilidad de una participación militar en el asunto existiendo diversas posturas. El presente trabajo pretende indagar al respecto y conferir un marco teórico sobre el cual podría sentar base para el debate.

Conceptos

Previo al análisis es pertinente tomar a consideración y describir los conceptos sobre los cuales se trabajarán. Por narcotráfico se comprende un fenómeno delictivo transnacional que surge de organizaciones no gubernamentales y constituye un objeto

difuso puesto que no se distingue por un uniforme y fidelidad nacional (Keohane y Nye, 1979).

Debe tenerse en cuenta una definición conceptual de lo que es el narcotráfico, entendiéndose al mismo como una actividad ilegal compleja, entrecruzada con otras actividades delictivas, basada en múltiples intercambios de sustancias ilícitas bajo una lógica de mercado. De igual modo, se comprende que posee una lógica de productor-tránsito-consumidor siendo clave la diferenciación entre estos tres tipos para un correcto análisis.

Como fenómeno transnacional la respuesta que pueden conferir los actores estatales unilateralmente no es eficiente, forzándolos a cooperar para poder atacar a la cuestión desde sus diferentes niveles. Aquí surge una conflictiva, puesto que el incentivo a la cooperación dependerá de la conveniencia para las partes, siendo ello perjudicial para una toma de decisiones coherente.

El segundo concepto corresponde al del Estado, el cual también será interpretado desde el paradigma de la interdependencia tomándolo como un actor no-racional, integrado por diferentes burocracias que pueden llegar a tener o no una afinidad con las demás, definiendo esto el nivel de coherencia que tendrán (Keohane y Nye, 1979). Sobre esta base se construyen las relaciones con los otros estados estableciéndose conexiones entre las burocracias a nivel interestatal como los cimientos para el establecimiento de una cooperación. Este trabajo conjunto puede darse a un determinado nivel, cuando en otro no, dibujando las diferencias presentes entre las diversas burocracias que integran al Estado. La interdependencia a su vez se replica internamente en el Estado, habiendo acciones de determinados sectores de gobierno que alteran a otros haya o no una relación directa de mando.

Narcotráfico en Latinoamérica

Las características multidimensionales y transnacionales del narcotráfico lo convierten en un fenómeno sumamente complejo de atacar de manera unilateral. La dinámica es diferente a los conflictos internacionales interestatales puesto que posee una facilidad para su reubicación que se simplifica por ser llevado a cabo por un enemigo

camuflado en la sociedad civil. Para tener una dimensión atacar centros productivos no resulta del todo eficiente como sí lo es el ataque a una fábrica de tanques es un conflicto interestatal sumándose la inaccesibilidad del terreno en el cual se cultiva (correspondiendo a selvas y junglas) y el reducido costo.

Hay dos efectos que surten, el efecto globo y el cucaracha. El primero hace referencia al traslado de los centros productivos de narcóticos ante una política más agresiva que reduzca o dificulte la producción. Un ejemplo de este efecto, es el incremento de la producción de cocaína en Perú tras el fortalecimiento de los operativos en Colombia de la mano de la DEA en 2014, transfiriendo el 50% de la producción suprimida en el país vecino (Bagley, 2015).

Este cambio inhibe mejoras y empuja a la generación de nuevas rutas de tráfico lo que impacta en la capacidad de cobertura de los medios empleados en general. Citando a Bruce Bagley *“La militarización del combate contra el tráfico de drogas en el Gobierno de Felipe Calderón en México causó que se desplazara el narcotráfico, hacia otros sitios como Centroamérica y Colombia.”*

Por otro lado, el efecto cucaracha hace referencia a la diseminación de la actividad en “pequeñas células” cuando se destruye el epicentro de actividades. Esta reubicación perjudica a la integralidad de los estados latinoamericanos y sientan base en países con una soberanía afectada como puede ser el caso de Haití. Este fenómeno termina por dificultar aún más su abordaje si se toma en cuenta que se traslada a países con menores recursos sumandose que se corta el trabajo hecho si no se establece cierta colaboración.

Ambos efectos se entrelazan en mayor o menor medida puesto que las políticas agresivas generan una ruptura y una mudanza de los carteles. La presión en Colombia impactó en un traslado del narcotráfico a Ecuador y Venezuela donde surgieron los nuevos centros productivos y numerosos carteles.

Narcotráfico y la economía

Esta actividad ilícita conlleva una superestructura para lavado de dinero llegando a generar activos superiores a los de empresas multinacionales, articulando una red de milicias, sobornos, entre otros entorpecimientos al accionar estatal (Bagley, 2015). Se crea una lógica retroalimentativa de la actividad produciendo que la opinión respecto al impacto positivo o negativo varíe según el estrato social que se haga alusión.

Como medición del volumen de dinero que se mueve, se toman indicadores tales como el lavado de activos, las hectáreas estimadas y las incautaciones. La actividad es crucial en las regiones en las que se desarrolla las cuales comparten la pobreza endémica como una característica compartida e impacta en los números del país. Por ejemplo en 2018 el narcotráfico se estimó que representó el 1,88% del PIB colombiano siendo esto USD 6.281.531.200 (Caballero, 2020).

El lavado del dinero es la actividad más importante puesto que es el proceso del blanqueo de las ganancias generadas y produce incentivos para los actores estatales. El deseo de los estados de absorber las ganancias generadas por la actividad constituyen una gran fuente de ingresos para el sistema financiero como lo evidencia Roberto Orozco *"cada año el sistema financiero de Estados Unidos lava 100 mil millones de dólares del narcotráfico."*

Esta inyección monetaria posibilita al gobierno potenciar la economía y repuntar mediante la compra de activos financieros estatales con los fondos obtenidos del narcotráfico siendo esto una traba al tratamiento del lavado de dinero. A su vez, las organizaciones criminales pueden presionar mediante mecanismos extorsivos violentos poniendo a los estados entre la pared y la espada en el combate contra el lavado de dinero a raíz de la capacidad de derramar sangre y los beneficios que les reporta lavar.

Para comprender un poco más el funcionamiento, el lavado se puede dividir en tres ciclos. Por un lado se encuentra la colocación de los activos siendo esta la etapa más vulnerable puesto que es el primer "depósito" de los activos ilegales. Segundo se encuentra el proceso de dispersión el cual se apunta a ocultar y obstaculizar la

detección de las colocaciones. Por último se encuentra la integración, proceso en el cual los activos vuelven a mano de los autores (UNODC). En el proceso de la dispersión, es donde el Estado puede ser un destino de la dispersión mediante actividades comerciales que generan ingresos impositivos o directamente mediante compras de títulos públicos.

El lavado involucra la circulación de dinero no solo a nivel interno sino también a externo, y allí es donde nuevamente el abordaje unilateral se presenta como un problema. La ausencia de un intercambio constante de informaciones entre las agencias que buscan impedir el lavado de dinero proporciona un obstáculo. Ante este problema se han planteado soluciones tales como facilitar el registro nacional de compañías relacionadas con el lavado, la cobertura de agencias anticorrupción en temáticas relacionadas al comercio internacional, fortalecer el control en zonas de libre comercio y el establecimiento de redes de trabajo internacionales (Global Financial Integrity, Fedesarrollo, Transparency International Kenya and ACODE, 2023). Esto posibilitaría que los estados poseen suficiente fuerza como para afrontar en forma conjunta y reduciendo la amenaza de la violencia por parte del crimen organizado.

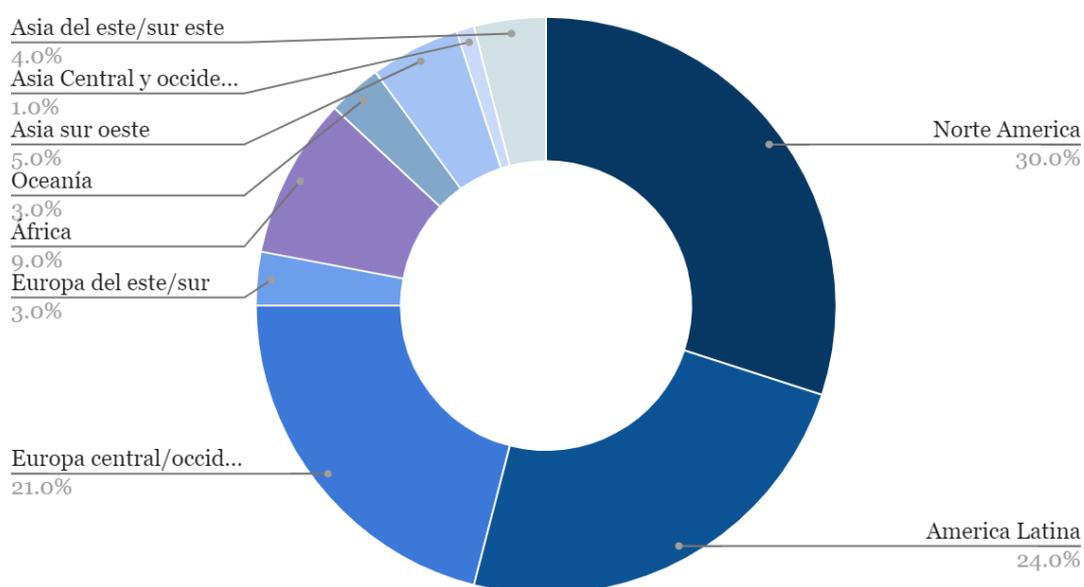
El narcotráfico de la cocaína

El tráfico de la cocaína se duplicó entre 2014 y 2021 con una leve ralentización fruto de la pandemia, sin embargo la misma no frenó esta tendencia alcista en el mercado de la cocaína debiéndose a mejoras productivas e incrementos en la demanda, produciendo aproximadamente 2.000 toneladas en el 2020 (ONU, 2023).

En cuanto a su producción está altamente segmentada y fragmentada, siendo un suceso que nace a raíz del efecto cucaracha previamente mencionado. El ejemplo de la caída del Cartel de Medellín es una insignia de la diseminación en actores menores que dificultan el abordaje efectivo de la cuestión. Estos actores no son solo nacionales, sino también internacionales con bandas criminales distribuidoras influenciando, cuando no actuando, en los centros productivos buscando hacer más eficiente la línea de abastecimiento.

Su consumo destaca en los países de producción y destino, siendo menor en los países de tránsito aunque los mismos muestran una tendencia alcista. El recorte en la brecha del costo por gramo entre Estados Unidos y Europa ha generado una armonización en la cantidad y calidad consumida. Para el 2020, el consumo de cocaína estaba dividido en un 24% para Latinoamérica, 24% en Europa, 30% en Estados Unidos, un 9% en África y el resto en Oceanía y Asia (ONU, 2023).

Gráfico 1: Distribución de consumidores de cocaína 2020



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la UNODC

Como se puede visualizar hay un incremento en el consumo de los países productores y se destaca el 9% africano, ubicado muy por arriba del sudeste asiático, tomando en cuenta su posición de tránsito centralizadas mayoritariamente en el Sahel. De vuelta se puede ver el patrón de la radicación del narcotráfico como actividad en estados inestables y fallidos y el efecto globo con el incremento de las medidas por ejemplo en los Balcanes que mueve el foco a África.

Cocaína y el Cono Sur

Si bien Colombia lidera el tráfico hacía el norte, el cono sur se ha consolidado como ruta de la producción boliviana y peruana canalizando por los ríos Paraná y Uruguay y los puertos brasileños desembocando en el Océano Atlántico. África se muestra como uno de los principales destinos del narcotráfico latinoamericano configurando un país de tránsito hacía Europa y Turquía, en especial desde Brasil hacía países de habla portuguesa como Mozambique, Angola y Cabo Verde.

La dinámica de tráfico ha tomado diferentes facetas. Por un lado tenemos organizaciones criminales que se involucran en territorios externos como por ejemplo el *Primeiro Comando da Capital* (PCC) y su expansión operativa en países de la región como Paraguay. Por otro lado, se formó una lógica de “cooperativa” con una articulación entre organizaciones criminales cumpliendo funciones de producción, transporte, reparto y venta con una lógica idéntica a una empresa multinacional. La lógica “cooperativa” como tal no debe plantearse como una organización jerárquica y constante, puesto que la ilegalidad e inestabilidad de la actividad conlleva a un constante reacomodamiento y la ausencia de una jerarquía como tal.

En la Argentina operan ambas lógicas, por un lado en las regiones fronterizas norteafricanas se destaca la inexistencia de una frontera clara para las organizaciones criminales. A medida que nos alejamos de los límites, esa diferenciación se hace más clara y encarna una lógica cooperativa. El tráfico de cocaína en Argentina ha ido tomando las rutas de la marihuana y haciéndolas propias y configurando a Bélgica, Costa de Marfil, Países Bajos y la Península Ibérica como los principales destinos desde Buenos Aires.

Las rutas del Paraná y Uruguay son clave en el desarrollo de la actividad, cobrando una crucial relevancia a partir de Rosario ,ciudad bisagra, por la profundidad del río que permite un tránsito de embarcaciones más pesadas. Esta ruta culmina en Buenos Aires, Zárate y Montevideo como tres puertos principales desde donde parten buques de envergadura hacia otros continentes.

Modalidades de tráfico en el Cono Sur

En el Cono Sur existen ciudades que ofician de centros de la actividad puntos intermedios juntando diferentes modalidades de tráfico. La ciudad de Pedro Juan Caballero (Paraguay), juega un rol fundamental, puesto que converge distintos mercados no solo de drogas. El tráfico de armas (orientado hacia Brasil), la cocaína andina, marihuana, tráfico de personas y autopartes y el lavado de dinero confluyen en un solo lugar.

Del lado chileno Arica e Iquique son ciudades con actividades análogas a la Pedro Juan Caballero, sin embargo se le suma su cercanía con puertos claves para el narcotráfico, como lo son el puerto de Arica y Antofagasta. De igual modo, el robo de vehículos y su venta del otro lado de la frontera es una actividad frecuente con Bolivia y vinculada con las organizaciones narcotraficantes.

En Argentina ciudades como Puerto Iguazú, Rosario, Rosario de la Frontera, entre otras, cumplen esta función por su posición intermedia en camino a la desembocadura del Río de La Plata. La extensión territorial argentina y la lejanía del punto de ingreso con el punto de egreso da yugo a la aparición de mayor cantidad de ciudades de paso para la actividad. Estos focos conllevan a la necesidad de las organizaciones criminales a buscar resguardar sus negocios, ello se visualiza en el carácter transnacional que adquieren algunos como el mencionado PCC asentándose en la ciudad de Pedro Juan Caballero en 2010 (ONU, 2023).

Los métodos utilizados comprenden de medios terrestres, aéreos y marítimos. En el caso argentino el ingreso se da vía tierra y aire y se concreta su traslado hacia el Atlántico vía tierra y agua mayoritariamente. De allí parten con modalidades de "mula" vía vuelos comerciales y en lo marítimo las modalidades son diversas destacando su ocultación en los containers (ONU, 2023).

Por otra parte, en Chile se trafica mayoritariamente vía tierra y aire y posee un menor recorrido por la cercanía de los puertos. En el caso argentino ingresa desde el norte vía aérea y terrestre y recorre todo el país por tierra y agua mayoritariamente. Uruguay replica la dinámica argentina pero en una menor escala y comparte a su vez la ruta del Paraná y el Uruguay por su cercanía al puerto de Montevideo.

Argentina

Argentina es un país de tránsito para la producción de cocaína proveniente de Bolivia y Perú en menor medida dirigida hacia Europa. Esta condición ha sido un disparador para la transformación de Argentina en un país de consumo configurando al país como en el tercer mercado de pasta base y cocaína detrás de Estados Unidos y Brasil (Department of State, 2017).

Las incautaciones nos dan cuenta de un parámetro aunque no completo de la circulación interna de la droga siendo el nivel consumo y los ingresados para tratamientos por adicciones indicadores básicos para poder catalogar a Argentina como país consumidor. En base a los últimos datos de la SEDRONAR podemos saber con certeza que hubo un incremento de 2,6 a 5,3 gramos per cápita entre 2010 y 2017 (Sedronar, 2017).

Argentina por su parte se configura como principal país del cono sur en provisión de precursores químicos, como así también el principal destino de la cocaína producida en Bolivia (International Narcotics Control Strategy Report, 2022). Ello la hace un actor secundario en la producción, siendo este también un objetivo prioritario de la seguridad interna puesto que la partida de beneficios es doble.

La condición de Argentina de paso de un mercado macro, da yugo a la configuración de un microtráfico articulado en torno a los centros urbanos existentes (Souto Zabaleta, 2019). Ello explica el establecimiento y crecimiento de la adicción a la cocaína y el incremento de la violencia en el conurbano bonaerense y ciudades como Rosario o Santa Fe rompiendo con cierto esquema establecido de "tranquilidad" en países de tránsito. La Ciudad de Rosario, la cual se configura como epicentro del narcotráfico en el litoral argentino, presenta una tasa de 22,1/100.000 quintuplicando las estadísticas nacionales actuales (Chequeado, 2022).

Sin embargo, la violencia del narcotráfico en Argentina ha generado un impacto notable aunque no del todo perceptible por las estadísticas estatales. El impacto del narcotráfico en víctimas fatales es incierto en la Argentina, habiendo un estrecho margen entre lo percibido y lo anotado. La tasa correspondiente a Argentina para el

pasado año indicó una tasa de homicidios de 5/100.000. Lo cierto es que el porcentaje de muertes catalogadas como “eventos de intención no determinada” llegó a un 35,5% en 2021 contra un 3,09% en México lo que muestra una asincronía total y un desapego de la realidad por parte de un catálogo de herramientas insuficiente y/o mal ejecutado por el Estado Nacional (Gallo, 2021).

El incremento de la violencia en centros urbanos ha conllevado desde finales de los 90 a un incremento del rol de la Gendarmería Nacional en regiones lejanas a las fronteras y en conglomerados urbanos mediante operativos tales como Cinturón Sur, Operativo Centinela, Operativo Vigía entre otros. La extensión de las funciones de la fuerza se dan por un ineficaz servicio por parte de fuerzas locales y conlleva a una expansión de su personal duplicándose en lo que va del siglo XXI, sirviendo como indicador de lo previamente mencionado (Gobierno de Argentina, 2019).

La extensión viene acompañada de un incremento de su presupuesto, la modernización y mejor equipamiento de la fuerza asimilando a las fuerzas policiales y alejándose de su función de policía de fronteras. Por otro lado, el repliegue de las fronteras a lo interno empujó a las FFAA a cumplir tareas subsidiarias en las fronteras conllevando a institucionalización de la aparición de la fuerza en materia de seguridad interior y el inicio de un proceso de difuminación de la división entre seguridad y defensa (Lopez Adur, 2022).

Acciones claves como la creación del Sistema de Vigilancia y Control Aeroespacial (Sinvica) a través del Decreto 1407/2004 (Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, 2004) y el Decreto 1091/2011 (Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, 2011) dándole el carácter permanente al Operativo Escudo Norte dan cuenta de este proceso. Mediante ello, se consolida un apoyo permanente del Ejército y Fuerza Aérea para la radarización y el patrullaje terrestre de la región norte del país a fin de detectar y notificar a las FFSS acerca de actividades sospechadas ilícitas culminando un período de apoyo transitorio de las FFAA en la seguridad interior (operativos Vigía, Pulqui y Fortín) y sellando el inicio de tareas subsidiarias permanentes introduciendolo en el libro blanco de la defensa 2015.

Las FFAA pasaron a cubrir paulatinamente los traslados de efectivos de la Gendarmería Nacional destinando 4500 efectivos para patrullaje y control combinado con la GNA tras el traslado de 5000 efectivos de esta hacia el conurbano bonaerense (Ministerio de Defensa, 2013). Empero, los operativos contenían un gran inconveniente fruto de la imposibilidad de los efectivos para accionar. El personal militar terminaban cumpliendo tareas de comunicaciones y apoyo logístico al personal de seguridad quedando relegados a ellos a lo cual se le sumaba la imposibilidad de patrullar armados lo que los exponía a riesgos innecesarios.

La involucración de las FFAA tuvo un correlato en la política interna introduciéndose en la agenda del debate político, siendo mencionado a ejemplo en la campaña de 2015 en declaraciones de candidatos presidenciales como Sergio Massa quien declaró *“Vamos a usar las Fuerzas Armadas para detener nuestra frontera en materia de blindaje contra el narcotráfico. Vamos a tener ley de derribo”* (“En Rosario”, 2015). La retórica belicista del ex presidente Mauricio Macri y su conocida “guerra contra el narcotráfico” dan fé de esta visión militarizada del narcotráfico y demuestra cómo se avanza hacia una normalización de la cuestión.

Bajo la gestión de Cambiemos la transformación militarista se mantuvo vigente invirtiendo en radares para el control aeroespacial de la región norte. El Operativo Escudo Norte fue repotenciado bajo el Operativo Fronteras removiendo sin embargo la participación de patrullas conjuntas. El motivo radica, como se mencionó con anterioridad, en la imposibilidad del accionar del personal del Ejército fruto de las limitaciones de la Ley 23.554 (Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, 2016).

En la administración de 2015-2019 sucedieron dos disparadores para la profundización de las tareas desempeñadas por las fuerzas armadas. El primero, la reglamentación de las Reglas de Protección Aeroespacial aprobadas (Decreto 288/2016), lo cual habilitó a las fuerzas a identificar, advertir, intimidar y usar la fuerza, último recurso, contra invasores del espacio aéreo quienes se declararían hostiles cuando pudiese causar un daño en el territorio nacional. Segundo se iniciaron actividades de capacitación para

combate en el ambiente geográfico específico, operación de radares, ejecución de patrullas y ejercicios de tiro buscándose una descentralización y optimización de recursos de las fuerzas policiales (Calderon, 2019).

Otro punto a destacar de la gestión de Mauricio Macri fue el proceso de reestructuración del Sistema Nacional de Defensa iniciado con el Decreto 683/2016, reconociendo explícitamente las nuevas amenazas a la soberanía y la necesidad de repelerlas de manera no tradicional. El Decreto 703/2016 refuerza estas misiones como las previstas para las fuerzas y ya no como subsidiarias sentando nuevas bases para futuros legalismos al respecto.

La cooperación internacional con agencias extranjeras y el respaldo político a las fuerzas de seguridad constituyó un pilar de la gestión de seguridad de la ex ministra Patricia Bullrich, llegando a establecer acuerdos con fuerzas y agencias de países de la región como así también de Estados Unidos. Esto último fue criticado por cierto sector de la política como una pérdida de soberanía. El Operativo Conjunto Abierto de Frontera es la insignia de esta política tomada (Ministerio de Seguridad, 2018).

Militarización en Latinoamérica

En Latinoamérica el uso de la fuerza armada para asuntos de seguridad nacional cuenta con un largo repertorio. En lo relativo al narcotráfico, se puede hacer una diferenciación entre países intervinientes y no intervinientes. Por un lado, los países considerados productores (Colombia, Perú, Bolivia) cuentan con una intervención militar y normativa que avala explícitamente la participación de las FFAA. De igual modo, Brasil como país consumidor y de tránsito, posee la misma lógica mientras que Ecuador y Paraguay (Principales canales de tráfico hacia el norte y sur) dan cierta incumbencia limitada en seguridad interna.

La militarización como fenómeno surge a raíz de una pacificación y ausencia de conflictos interestatales a lo cual se le adiciona la preeminencia de conflictos en el ámbito de la seguridad pública. Esto conlleva a una pérdida de capacidades militares (Capacidad supersónica, agua-agua, agua-tierra, aire-aire etc) y una "policización" de las FFAA, llámese México (SEDENA, 2023). Las fuerzas pasan a adquirir un carácter

policial abocado a cuestiones de seguridad interna cambiándose sus objetivos como fuerza y pudiendo o no dejar a su país más vulnerable a amenazas externas.

A colación, estos países cuentan con el apoyo y participación directa en algunos casos, de actores internacionales externos como Estados Unidos siendo algo criticado puesto que reduce la soberanía y los objetivos establecidos por su orientación a la reducción del tráfico hacia el país interviniente. La *Drug Enforcement Administration* ha influido en sus objetivos en Colombia atendiendo sus necesidades sin tomar a consideración las consecuencias de las mismas con el correlato negativo que implicó el traslado de parte de las operaciones a Ecuador y Venezuela favoreciendo el tráfico hacia Europa por su cercanía.

Por el otro lado, están Argentina, Chile y Uruguay donde la diferenciación entre seguridad y defensa está fuertemente marcada fruto de su inicial lejanía a los países productores y rutas siendo una región de tránsito más bien secundaria a la ruta brasileña. Sin embargo, con el crecimiento de la demanda europea se mostró un incremento en el tránsito por las vías del conosur a la par de Brasil.

El siglo XXI ha presentado un dilema para los países de tránsito del conosur. El incremento del tránsito implicó negativamente un aumento del consumo y un correlato en la violencia interna relativa a la "democratización" del consumo (García Díaz, 2022). La reducción de los costos productivos y el traslado de los centros productivos genera un incremento en la cantidad y pureza comercializada afectando negativamente a los países de tránsito.

En cuanto a los países que poseen una militarización de sus asuntos internos debe notarse una diferencia en el presupuesto asignado con los no militarizados, siendo un promedio del 1,78% en el primer caso y un 1,63% en el segundo caso (Banco Mundial, 2021). Si bien las diferencias porcentuales parecen reducidas, debe tomarse en cuenta que los PBI varían rotundamente y las extensiones y características geográficas influyen en el éxito de la ejecución presupuestaria. Por ejemplo, Colombia destinó 7.743

millones (3,4%) mientras que Uruguay destina un séptimo del presupuesto colombiano con un porcentaje similar (2,26%) (Banco Mundial, 2021).

Militarización en Argentina

Los planteos militaristas se chocan con una realidad, el presupuesto destinado, las leyes que regulan a las fuerzas y la formación de las fuerzas no está apuntado ni podría ser dirigido hacia ello en el corto plazo. Para el Brigadier (RE) Jorge Reta:

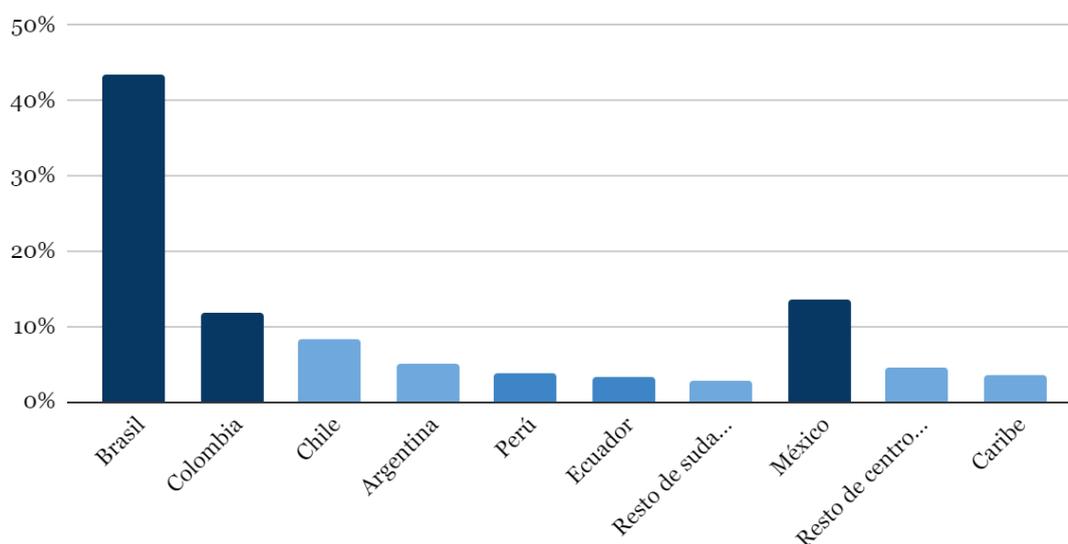
“El material que se dispone es obsoleto y a ello se le suma un presupuesto del 0,68% para el 2023, no cumpliendo con el 1,5% mínimo para mantener operacionales los equipos inhibiendo cualquier plan transformatorio de las fuerzas.”

Nuestras fuerzas poseen una característica inherente a latinoamérica en cuanto a la distribución de su presupuesto, puesto que el mismo destina ,en promedio, el 82% de su presupuesto a personal, mantenimiento y operaciones (Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, 2017). A ello se le suma un material específicamente de uso militar y obsoleto lejos de las necesidades del abordaje del narcotráfico referidas a capacidades similares a las de una fuerza de seguridad como si se puede visualizar en el Ejército Mexicano como mención.

Tanto la distribución, los objetivos estratégicos nacionales y la influencia del factor histórico-social determinan una imposibilidad de la intervención de la fuerza (Garello, 2020). El Proceso de Reorganización Nacional dejó severamente dañando el prestigio de las fuerzas hecho que devino en una remoción de las mismas del foco del interés nacional descuidando su estado. Hoy en día Argentina se encuentra atrasada respecto a sus pares regionales los cuales muestran tendencias alcistas en sus presupuestos militares e incorporan nuevas capacidades y tecnologías a sus inventarios.

Brasil a ejemplo aumentó su presupuesto de USD 19.000 M de 2021 a USD 21.800 M en 2021 frente a la Argentina que ha reducido de USD 2.751,4 a USD 2.600 M apenas sobrepasando el 10% del país vecino y el 20% de personal lo que muestra una severa disparidad destinando 59 USD por efectivo en Brasil versus 36 USD en el caso argentino (IISS, 2022). El gigante de Latinoamérica ha integrado recientemente el sistema de armas Gripen NG, VBPT Guaraní, Centauro II, el Portahelicópteros Atlántico, entre otros, respondiendo a necesidades de seguridad externa a la par de incorporaciones de vehículos y armamento policial respondiendo a necesidades internas.

Presupuesto militar en América Latina y el Caribe 2021



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

Hoy día las fuerzas armadas se encuentran desarmadas y en busca de recuperación de capacidades básicas para el control operacional de aire, mar y tierra las cuales se catalogan como necesarias para la posición de Argentina frente al mundo. Según el Brigadier (RE) Jorge Reta:

“Lo que está en juego hoy es la recuperación de la aviación de caza y submarinista. Ambas son cosas que están íntimamente relacionadas con la política exterior en misiones exteriores que dan peso político y favorecen en negociaciones internacionales.”

En términos generales el contexto es sumamente negativo para una conversión sin descuidar la naturaleza original de la fuerza tomando en cuenta que ni siquiera se cuentan con las capacidades plenas para el control operativo del territorio nacional.

Soluciones

El marco normativo para el combate del narcotráfico se encuentra determinado por las leyes de defensa, seguridad interior e inteligencia determinan el accionar de las fuerzas en general deviniendo en un emprendimiento de la misión por las fuerzas de seguridad y de naturaleza policiaca. Ello da una limitación a las posiciones pro militarización e insta a las fuerzas políticas a coincidir para poder derogar o modificar las leyes mencionadas.

Las soluciones planteadas y ejecutadas disputan un abordaje ortodoxo punitivo y una heterodoxia social y contentiva estando a su vez marcada por un internacionalismo influyente en el ordenamiento interno (Leyes 24.072, 24.759 y 25.632).

La heterodoxia plantea que datos tales como las incautaciones, si bien son un indicador clave, no son la única fuente, sumándose variables de consumo y salud mental. Como referentes de la heterodoxia se pueden encontrar figuras como Eugenio Zaffaroni entre otros, quienes postulan un minimalismo penal. Con sus propias palabras se podría decir que *“el poder punitivo debería limitarse a conflictos muy graves y que comprometan masivamente bienes básicos (como la vida o el medio ambiente) y resolver los conflictos de menor entidad por otras vías.”* (Zaffaroni, 2012).

La visión impulsa la resolución de la problemática desde distintas esferas del Estado concibiendo al problema como uno multifacético no limitado al ámbito de la

seguridad. Estos postulados vienen de la mano de ideas relativas a la reforma del sistema de salud, sistema penitenciario y de beneficencia social.

La ortodoxia por su parte se podría representar en figuras como la ex-ministra de seguridad Patricia Bullrich con concepciones belicosas que tienden al fortalecimiento de los elementos policiales, de seguridad y son los impulsores de incluir a las FFAA. El momento fundacional de la postura nace de un pobre desempeño de las fuerzas policiales y de seguridad, relacionadas a su desprofesionalización, su falta de coordinación y la ausencia de un cruce de informaciones total (Souto Zabaleta, 2019).

Uno de los ejes discursivos de la corriente ortodoxa corre por la famosa ley de derribo que se menciona desde lo discursivo pero no posee un correlato político firme. En base a la información que me confirió el Brigadier (RE) Jorge Reta, no hay una aceptación matizada dentro de la fuerza, como destacó: *“El problema de derribar se estaría haciendo justicia por mano propia sin proceso de los tripulantes y actuando de manera alevosa aun cuando estuviese llevando drogas y a la par tenemos que puede generar daños en la calle con lo caído. Hay un antecedente negativo en Perú con daños colaterales operativos.”* A su vez resaltó también que *“La misión de las FFAA tiene que quedar bien claro que están vedadas a actuar con enemigos internos. Nosotros actuamos contra estados extranjeros. Es un cambio de paradigma que se da tras el proceso de reorganización nacional, quedó claro con la ley de defensa que quedamos limitados a apoyo logístico y que para participar debemos hacerlo únicamente en estado de sitio en las zonas delimitadas.”*

Transformar a la Policía Federal Argentina en una verdadera policía de investigaciones, retroceder al rol de la Gendarmería, Prefectura y Policía de Seguridad Aeroportuaria como policías de frontera y profesionalizar las policías provinciales es otra de las propuestas que rondan (Constantino, Gutierrez y Poma, 2021). Esto es crucial puesto que a partir de la creación del Ministerio de Seguridad en 2011, lejos de cumplir sus funciones normativas originales, pasaron a cubrir policías provinciales cuyo efecto ha

sido negativo por la nula preparación para funciones policiales como controles vehiculares.

De igual manera, se hace énfasis en un cambio en el mecanismo de selección y formación apuntando a diferenciar la prevención e investigación como se destaca dentro de la gendarmería francesa entre los "azules" (Prevención del delito) y "grises" (Inteligencia). Este fenómeno es algo que se destaca incluso dentro de la fuerza *"Si comparamos la perspectiva del agrupamiento preventivo con la del investigativo respecto a la formación inicial, podemos notar que la de los segundos suele ser más crítica de las características tradicionales/castrenses que se mantienen en las fuerzas, por poco útiles para la lógica de la investigación de los delitos"* (Costantino, Gutiérrez y Poma, 2021). Esto denota una formación errática y tradicionalista para el abordaje de problemas contemporáneos de seguridad.

La situación en Argentina se plantea como no lineal y oportunista, teniendo estrategias muy dispares y poco continuas que imposibilitan el seguimiento estable de la conflictiva (Curbet, 2009). Es claro que Argentina no posee una política de Estado constante en lo relativo a la seguridad y la defensa genera una debilidad porosa ante las amenazas de seguridad interna y externa radicando la responsabilidad en las disputas políticas. En palabras del Brigadier (RE) Jorge Reta *"Hoy no tenemos defensa, Argentina está indefensa y ello es responsabilidad del congreso puesto que el presupuesto pasa por allí, no hay un consenso legislativo y ejecutivo para ejecutar un presupuesto acorde. La defensa es una política de Estado y es invariable al gobierno, ergo no debe depender de un gobierno de turno. Por ejemplo en Chile la política de Estado de defensa se mantiene desde Pinochet a hoy y en el gobierno de Bachelet se hicieron los mayores aumentos de presupuesto a pesar de su antepasado político."*

CONCLUSIÓN

Los problemas que se plantean requieren de un consenso político basal sobre el cual iniciar negociaciones que permitan sentar una política de Estado perdurable en el tiempo. Los tipes y aflojes entre la ortodoxia y heterodoxia hacen imposible y debilitan la posición del país dejándolo con un rumbo incierto.

Las vías de solución son extensas, sin embargo deben coincidir todas en la cooperación internacional para la solución por los efectos de desplazamiento de producción y fragmentación de productores habituales en el narcotráfico. Ya sea mediante una reforma de las fuerzas de seguridad y policiales o mediante una integración de las fuerzas armadas será necesario articular el trabajo con países vecinos y atacar otros objetivos internos como las producciones de precursores químicos destinados al procesamiento de la cocaína.

Si se pretende abordarlo por vía militar, debe tomarse a consideración el estado general descrito y los efectos negativos que puede conllevar en la seguridad externa y la diplomacia si se deja de lado la característica nata de la fuerza. El presupuesto actual no es suficiente para el mantenimiento y operación del equipo actual por lo que plantear un redireccionamiento de la formación, planes educativos y nuevas instituciones, compra de equipos para seguridad y material para su función de defensa externa original implicaría un aumento presupuestario incalculable.

De igual modo, no hay evidencia empírica de que la involucración de las FFAA pueda tener un correlato positivo, si habiendo en lo referido a inteligencia criminal y cooperación internacional multilateral lo que hace la opción de reestructuración de las fuerzas policiales y de seguridad una opción más viable.

La imposibilidad de concretar un trabajo coordinado a nivel nacional e internacionales perdurable en el tiempo, fruto de las renovaciones y disidencias inter e intra burocráticas, dificultan el abordaje del narcotráfico por su carácter transnacional y el alto nivel de cooperación interestatal necesario. Áreas tales como finanzas, seguridad, salud, justicia deben cooperar en los distintos niveles del Estado (nacional y subnacionales) y entre estados.

FUENTES

1. Banco Mundial. (2022). Gasto militar (% del PIB) - Latin America & Caribbean. <https://datos.bancomundial.org/indicador/ms.mil.xpnd.gd.zs?locations=ZJ>
2. Infobae. (2023, 29 enero). Incautación de cocaína: 671 toneladas fueron confiscadas en 2022, la cifra más alta en la historia en Colombia. infobae. <https://www.infobae.com/colombia/2023/01/29/incautacion-de-cocaina-671-toneladas-fueron-confiscadas-en-2022-la-cifra-mas-alta-en-la-historia-en-colombia/>
3. SEDRONAR. (2017). ESTUDIO NACIONAL EN POBLACIÓN DE 12 A 65 AÑOS SOBRE CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS. ARGENTINA, 2017. En Sedronar. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/10/oad_2017_consumo_de_cocaina_estudio_nacional_en_poblacion_de_12_a_65_anos_sobre_consumo_de_sustancias psicoactivas.pdf
4. vas.pdf
5. Gallo, D. (2023, 18 marzo). Polémica: no coinciden los datos oficiales sobre los homicidios que se registran en la Argentina. LA NACION. <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/polemica-no-coinciden-los-datos-oficiales-sobre-los-homicidios-que-se-registran-en-la-argentina-nid18032023/#:~:text=Sin%20embargo%2C%20la%20tasa%20de,la%20percepci%C3%B3n%20y%20la%20estad%C3%ADstica>
6. Narcotráfico en Rosario: datos para entender la violencia que se vive - Chequeado. (2023, 22 marzo). Chequeado. <https://chequeado.com/el-explicador/narcotrafico-en-rosario-datos-para-entender-la-violencia-que-se-vive/>
7. Department of State (2017), "International Narcotics Control Strategy Report", Estados Unidos.

8. García Díaz, J. A. (2022). Dinámicas del narcotráfico de cocaína en la región sudamericana. Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
9. Zaffaroni, E. Z. (2012). La cuestión criminal (2.a ed.). Planeta.
10. Curbet, Juame, El rey desnudo: la gobernabilidad de la seguridad ciudadana, Barcelona, UOC, 2009
11. United States Department of State Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. (2022). International Narcotics Control Strategy Report. En United States Department of State Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs.
12. Zabaleta, M. S., Sarti, S. J., & Delfino, P. D. (2019). Consideraciones críticas sobre el abordaje del problema del narcotráfico en Argentina. Revista IUS, 13(44). <https://doi.org/10.35487/rius.v13i44.2019.466>
13. Dinatale, M. (2017, 28 marzo). El presupuesto en Seguridad de Macri creció 476% en comparación con Cristina Kirchner. infobae. <http://www.infobae.com/politica/2017/03/28/el-presupuesto-en-seguridad-de-macri-crecio-476-en-comparacion-con-cristina-kirchner/>
14. Calderón, E. E. (2018). Fuerzas Armadas y narcotráfico en Argentina: ¿un debate inconducente? Revista de estudios de seguridad internacional, 4(2), 207-225. <https://doi.org/10.18847/1.8.11>
15. Verónica Inés, G. (2020). La distribución de las actitudes de los argentinos/as hacia las Fuerzas Armadas: los efectos sociales, políticos e ideológicos e institucionales. UDESA.
16. Gendarmería Nacional. (2019). INFORME PÚBLICO INSTITUCIONAL 2019.
17. SEDENA. (2014). Informe de labores 2019-2024. En Transparencia SEDENA.

18. López Adur, L. L. A. (2022). La militarización del combate contra el narcotráfico en América Latina: Argentina, Chile y Uruguay y la dilución de la división entre Seguridad y Defensa. UNR.
19. Calderón, E. E. (2019). Argentina ¿bastión regional de la separación entre Seguridad y Defensa? La lucha contra el narcotráfico en la frontera norte. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(27), 483-501. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.444>
20. Adquisiciones (contratos) - datos.gob.mx/busca. (s. f.). <https://datos.gob.mx/busca/dataset/adquisiciones-contratos>
21. Bagley, B. M. (2015). El mercado ilegal de la cocaína en América Latina y el Caribe. Perfil criminológico. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8242/1/BFLACSO-PC21-02-Bagley.pdf>
22. Caballero Argáez, C. C. A. (2020). Fedesarrollo y La Economía del narcotráfico. En Fedesarrollo.
23. Global Financial Integrity, Fedesarrollo, ACODE, & Transparency International Kenya. (2021). Trade-Based Money Laundering: A Global Challenge A policy memo by Global Financial Integrity, Fedesarrollo, Transparency International Kenya and ACODE.
24. Poliveiraa. (s. f.). Organized Crime Module 4 Key Issues: Money-Laundering. <https://unodc.org/e4j/es/organized-crime/module-4/key-issues/money-laundering.html>
25. Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (2017), Registro Suramericano de gastos agregados en defensa 2006-2015, Buenos Aires: Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano. Unión de Naciones Suramericanas. Recuperado de: <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/RSGAD2006-2015-WEB.pdf>

26. Clarín.com. (2018, 2 agosto). Lanza un programa para convertir a la Policía Federal en el "FBI" de la Argentina. Clarín. https://www.clarin.com/policiales/lanzan-programa-convertir-policia-federal-fbi-argentina_0_B1U936yS7.html

27. Constanstino, G., Gutierrez, M., & Poma, F. P. (2021). Profesionalizaciones divergentes en las policías y fuerzas de seguridad federales argentinas. Delito y sociedad. Revista de Ciencias Sociales, 51, e0030. <https://doi.org/10.14409/dys.2021.51.e0030>

28. Ya son un hecho los OCAF en el NEA. (2018, 11 abril). Argentina.gob.ar. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/ya-son-un-hecho-los-ocaf-en-el-nea>