



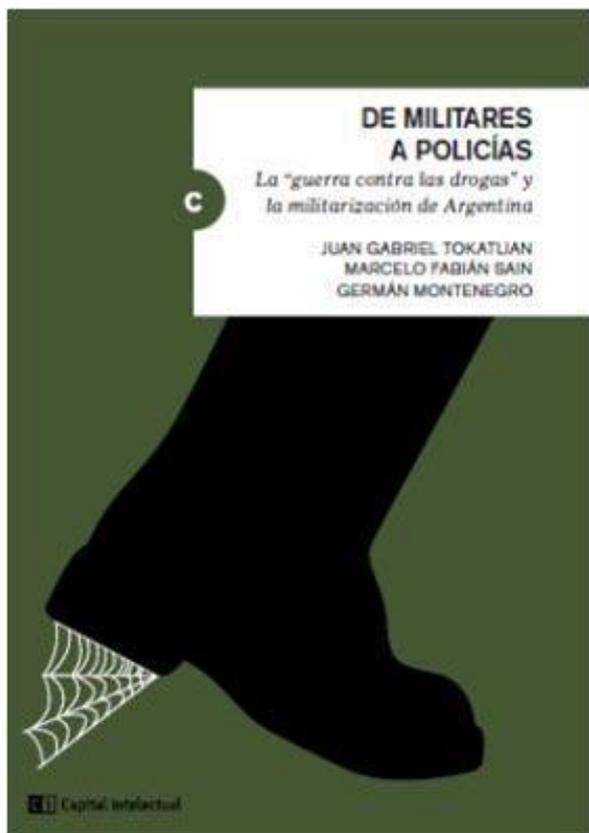
NUEVA EPOCA – AÑO 1 – NRO. 1

Penal y Estado

Revista latinoamericana de análisis político criminal

Penal y Estado se propone como un lugar para el análisis, la reflexión, la crítica, el debate y la actualización de conocimientos sobre la política criminal.

Junio 2019



Reseña bibliográfica

«De militares a policías. La «guerra contra las drogas» y la militarización de Argentina» (2018)

de Juan Gabriel Tokatlian, Marcelo Fabián Saín y Germán Montenegro

Por Eugenio A. Camadro Jaureguy

Magister en «Global rule of Law and Constitutional Democracy» por la Università degli studi di Génova, Italia; Especialista en «Derecho Constitucional» por la Universidad de Salamanca, España. Abogado recibido en la Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina; miembro del Seminario de Investigación permanente «Explicación y Comprensión» sobre Teoría General y Filosofía del Derecho de la UNMDP; empleado del Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires.

De militares a policías es un reciente libro de la editorial Capital Intelectual. En él se desarrolla un análisis crítico sobre el posicionamiento estatal frente a la cuestión de las drogas ilícitas y su relación con las fuerzas armadas en América Latina, en general, y en la Argentina, en particular. En su conjunto, la obra indaga sobre aspectos centrales de las políticas implementadas en la llamada «guerra contra las drogas», y su impacto en el rol y las funciones atribuidas a las fuerzas militares, en el contexto de las democracias latinoamericanas dentro del periodo histórico comprendido desde la guerra fría hasta la actualidad.

El libro se estructura en tres capítulos, que se titulan: «Estados Unidos y la militarización del fenómeno de las drogas en América Latina», escrito por Juan Gabriel Tokatlian¹; «Las Fuerzas Armadas y 'la guerra contra las drogas' en Argentina (2011-2018)», escrito por Marcelo Fabián Saín², y «Antecedentes, estrategias y formas de intervención de la DEA», escrito por Germán Montenegro³. Se trata de artículos independientes y autoconclusivos, pero con un hilo conductor común, que funcionan muy bien en conjunto al abordar con rigurosidad distintas aristas de un fenómeno complejo, de ineludible debate por sus repercusiones en la región.

En este sentido, a lo largo de todos los textos se entrecruza y evidencia el vínculo entre dos asuntos centrales: la lucha contra las drogas ilícitas y la de los militares realizándola. La primera cuestión tiene una notoriedad evidente en las relaciones interamericanas, ello pese a los reiterados fracasos de las estrategias desplegadas en la cruzada antinarcoóticos en la región. La segunda es de capital importancia para el diseño de políticas públicas e institucionales de nuestros países, aún con mayor resonancia luego de las transiciones democráticas, ante la necesidad de reelaborar consensos

¹Tokatlian, 2018:13.

²Saín, 2018:89.

³ Montenegro, 2018:199.

básicos sobre el rol que les asignamos a las fuerzas armadas en los estados democráticos de derecho⁴.

El primer capítulo, «Estados Unidos y la militarización del fenómeno de las drogas en América Latina», actúa tanto como una introducción a la temática en su conjunto, como de mapa analítico de los principales ejes temáticos planteados. Remarca, así, sus aspectos más salientes y sus interrelaciones. En este sentido, busca dar cuenta del contexto internacional de «la guerra contra las drogas», las narraciones y políticas que se elaboran en base a ella, la gravitación política de Estados Unidos en el tema y el empleo de distintas estrategias en Latinoamérica⁵.

Desde la Guerra Fría en adelante, según Tokatlian, los distintos gobiernos de Washington han consolidado progresivamente una estrategia global de contención signada por la disuasión militar del enemigo externo. En clave Latinoamericana, esto ha derivado en la elaboración de una doctrina de subalternación político-militar, signada por el favorecimiento e incitación a los gobiernos locales a la lucha contra los diversos enemigos internos⁶.

Mediante el análisis de distintos discursos que fomentan esta «cruzada», Tokatlian intenta trazar el itinerario de la política norteamericana en la región. La considera una forma de concreción específica de una estrategia política global más amplia, cimentada en la hipótesis de conflicto constante (a la cual refiere como «metafísica militar»)⁷, centrada en la respuesta ante distintos peligros (reales o potenciales) que se suceden periódicamente. Resalta el peso específico que el complejo militar-industrial tiene gracias a ello, en las relaciones institucionales e intergubernamentales, lo que en definitiva termina concluyendo en el desarrollo y la implementación de políticas de corte belicista⁸.

En este contexto general, según el autor, los países de Latinoamérica, desde la Guerra Fría en adelante, no juegan el rol de «enemigos» sino de «dependientes»⁹. Como tales, son aconsejados, tutelados y guiados por una

⁴Tokatlian, 2018:9.

⁵Tokatlian, 2018:13.

⁶Tokatlian, 2018:25.

⁷Ver Wright, 1956.

⁸Tokatlian, 2018:57.

⁹VerCottam, 2012.

diplomacia, muchas veces coercitiva, para superar las ineficiencias estructurales atribuidas a nuestras sociedades¹⁰.

Dentro de este esquema, Tokatlian llama la atención acerca de cómo la lucha contra los narcóticos ilegales suscita, periódicamente, el llamado «pánico moral»¹¹ dentro y fuera de las fronteras de Estados Unidos (enumerando algunos de los hitos políticos más salientes al respecto). Este mecanismo desemboca en la exigencia social de acciones estatales efectivas, fomenta discursos de «mano dura» y deriva en reafirmaciones de batallas morales y en la implementación de medidas militarizadas desproporcionadas, de carácter volátil y esporádico, centradas en el control de la oferta, y no en la necesaria elaboración de políticas públicas que lleven a reducir las condiciones estructurales de la demanda¹².

Tokatlian concluye, a grandes rasgos, en que la lucha contra los narcóticos, pese a los gastos elevados y la punición intensa, ha tenido como resultado fracasos y frustraciones reiterados¹³. Agrega que en la región ha profundizado la inestabilidad política y la violencia social, retroalimentando, paradójicamente, una mayor intervención de Estados Unidos¹⁴.

En el segundo capítulo, «Las Fuerzas Armadas y 'la guerra contra las drogas' en Argentina (2011-2018)», Marcelo Saín aborda desde otra perspectiva el recorrido político y las distintas concreciones legales que ha tenido el rol asignado a las Fuerzas Armadas en la *lucha contra el narcotráfico* en la Argentina. Realiza, entonces, una reconstrucción histórica, para indagar sobre cómo afrontar el dilema institucional actual que parece implicar el desenvolvimiento militar en las tareas de seguridad interior¹⁵.

Es así como el autor examina el itinerario de la Ley 23554 de Defensa Nacional, la Ley 24059 de Seguridad Interior, y sus modificaciones más recientes. Esas modificaciones, justificándose en la lucha contra el narcotráfico, han desdibujado a criterio del autor su finalidad original, toda vez que fueron concebidas a partir de la construcción de un amplio acuerdo político para establecer la defensa Nacional como ámbito exclusivo de organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas. Además,

¹⁰Toklatian, 2018:16.

¹¹Cohen, 1972:72.

¹²Tokatlian, 2018:18.

¹³Tokatlian, 2018:53 y ss.

¹⁴Tokatlian, 2018:19.

¹⁵Saín, 2018:177.

reformularon sus funciones y misiones institucionales dentro de un esquema democrático de gobierno, en la procura de desmilitarizar la seguridad interior, lo que redundó en un verdadero «consenso» en materia de defensa y seguridad¹⁶.

Saín destaca que la Ley 23554, promulgada en 1988, fue el resultado de un largo y trabajoso pacto político intrapartidario, amasado desde la propia instauración democrática concretada en 1983¹⁷. Este desarrollo fue apuntalado en 1992 con la promulgación de la Ley 24059 de Seguridad Interior, que estableció las bases del «sistema de planificación, coordinación, control y apoyo del esfuerzo nacional de policía tendiente a garantizar la seguridad interior» y fijó los supuestos de excepción en los cuales las Fuerzas Armadas podrían actuar en materia de seguridad interior¹⁸. Ese cuadro normativo se complementó, finalmente, con la promulgación en 1998 de la Ley 24948, que consagró las bases políticas, orgánicas y funcionales para la reestructuración y modernización de las Fuerzas Armadas, y el Decreto 726/06, reglamentario de la Ley 23554, un hecho fundamental, en la opinión de Saín, para saldar definitivamente el debate respecto de los alcances de la defensa nacional y el rol asignado a las Fuerzas Armadas¹⁹.

Luego, haciendo especial foco en la política interna del país, el autor desarrolla una extensa argumentación crítica sobre las distintas reformas que se introdujeron a las leyes mencionadas y la dirección estratégica que se imprimió a la cuestión a partir del año 2011. En este orden, marca el «Operativo Escudo Norte», impulsado por el Decreto 1091/11 que fue implementado formalmente para aumentar la vigilancia y el control del espacio territorial en la frontera noreste y noroeste del país, y facultó la aprehensión y puesta a disposición de las autoridades judiciales de los incursores ilegales²⁰, como el comienzo de la «dilución» de la diferenciación institucional entre defensa interior y seguridad nacional²¹.

En esta misma línea, Saín afirma que el «Operativo Fronteras», impulsado por el Decreto 228/16, significó una continuidad del «Operativo Escudo Norte» en tanto no modificó ninguno de sus objetivos, metas o prescripciones²². En su

¹⁶Saín, 2018:89.

¹⁷Saín, 2018:91.

¹⁸Saín, 2018:90.

¹⁹Saín, 2018:100.

²⁰Saín, 2018:115.

²¹Saín, 2018:118.

²²Saín, 2018:138.

criterio, a partir de esa fecha la defensa nacional ha estado a la deriva²³, sobre todo a partir de la contradicción que implica que desde lo discursivo existe una prédica sobre la necesidad de derrotar del narcotráfico²⁴ y desde lo fáctico se implementa un recorte significativo del presupuesto en la jurisdicción²⁵.

Por último, Germán Montenegro, en el tercer capítulo titulado «Antecedentes, estrategias y formas de intervención de la DEA», explora el funcionamiento y la organización de la *Drug Enforcement Administration* (DEA) y sus intervenciones en Latinoamérica. Su objetivo es comprender y conceptualizar las modalidades de abordaje más paradigmáticas en la región²⁶.

Así, analiza el origen de esta institución y los vaivenes respecto de la prohibición sobre el consumo de drogas y narcóticos dentro del país del norte y sus proyecciones globales en distintos periodos históricos²⁷. Luego se enfoca en la estrategia desplegada en América Latina, en particular a partir desde los años setenta del siglo XX²⁸.

En este sentido, Montenegro señala que la DEA constituyó en su origen una iniciativa novedosa en el campo policial. Fue la agencia federal primaria de aplicación de la ley en materia de drogas, tanto en el plano interno como internacional. Entre sus objetivos principales estaba el de consolidar la autoridad y preservar la experiencia de recursos humanos en la lucha antinarcóticos, trabajando con los distintos gobiernos locales tanto en el nivel estatal de Estados Unidos como en el plano internacional²⁹.

Montenegro remarca la importancia que desempeña actualmente el programa de inteligencia de la DEA, centrado en la producción y recolección de datos destinados a nutrir relaciones cercanas con diversas agencias y gobiernos que producen información sobre las drogas ilícitas, con el fin de revisar constantemente los esfuerzos de inteligencia para identificar y corregir errores. Esa doctrina se estructura en tres tipos de actividades: a) inteligencia táctica, esto es, información evaluada que puede ser implementada para apoyar operaciones policiales; b) inteligencia

²³Saín, 2018:141.

²⁴Saín, 2018:135.

²⁵Saín, 2018:156.

²⁶Montenegro, 2018:199.

²⁷Montenegro, 2018:215.

²⁸Montenegro, 2018:211.

²⁹Montenegro, 2018:220.

investigativa, que provee el «apoyo analítico» para poder ejecutar actividades investigativas para desarticular organizaciones criminales, y c) inteligencia estratégica, orientada a la confección de «cuadros de situación general» con el fin de adoptar decisiones de administración, asignación de recursos y planificación de políticas³⁰.

En su trabajo, Montenegro analiza detalladamente la estrategia exterior de la DEA. Señala que se articula con distintos actores significativos del campo de actividades vinculadas con el narcotráfico tanto a nivel gubernamental, institucional, como civil, y que actúa, generalmente, mediante la ejecución de programas de capacitación, el establecimiento de relaciones –formales e informales– con actores que desempeñan distintos roles, y la ejecución de investigaciones y operaciones de interdicción de drogas conjuntas; actividades que se enhebran con la misión estratégica de producción de inteligencia³¹, y de las que brinda una serie de ejemplos concretos.

De militares a policías es, en su conjunto, una obra que trata con rigor una temática árida y controversial, abordando varios puntos polémicos. Desde la naturaleza misma de su formato, el libro cumple con la finalidad de invitar a discutir cuestiones de trascendencia en nuestras sociedades, con el valor agregado de formular una serie de preguntas capitales para los planteamientos de seguridad en la región.

Bibliografía

1. Cohen, S., 1972: *Folks Devils and Moral Panics: Creation of Mod and Rockers*, Londres: Mac Gibbon and Kee Ltd.
2. Cottam, M., 2012: *Images and intervention: U.S. Policies in America's War*, Nueva York: Oxford University Press.
3. Montenegro, G., 2018: «Antecedentes, estrategias y formas de intervención de la DEA», en J. Tokatlian, M. Saín y G. Montenegro: *De militares a policías*, Buenos Aires: Capital Intelectual: 199-276.
4. Saín, M., 2018: «Las Fuerzas Armadas y «la guerra contra las drogas» en Argentina (2011-2018)», en J. Tokatlian, M. Saín y G. Montenegro: *De militares a policías*, cit.: 89-197.

³⁰Montenegro, 2018:231.

³¹Montenegro, 2018:234.

5. Tokatlian, J., 2018: «Estados Unidos y la militarización del fenómeno de las drogas en América Latina», en J. Tokatlian, M. Saín y G. Montenegro: *De militares a policías*, cit.: 9-87.

6. Wright Mills, C., 1956: *The Power of Elite*, Oxford: Oxford University Press.