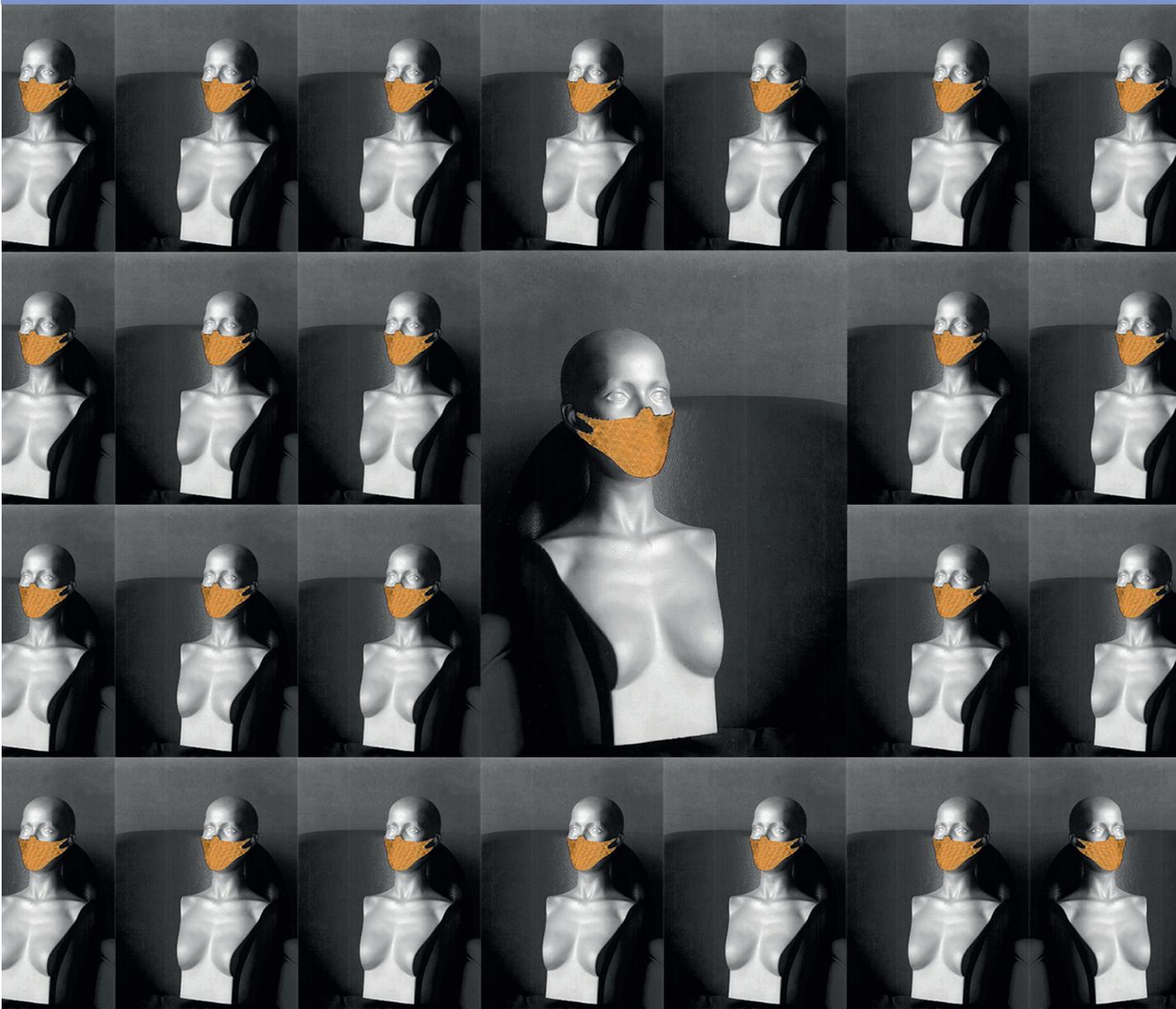


Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad



## Seguridad regional y COVID 19 (II)

# URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

---

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

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Enero 2022 - No. 32

URVIO está incluida en los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

- Emerging Sources Citation Index (ESCI). Índice del Master Journal List de Thomson Reuters.
- SciELO Ecuador. Biblioteca electrónica.
- Redalyc. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal.
- ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences. Índice de referencias.
- JournalTOCS. Base de datos.
- Directory of Research Journals Indexing (DRJI). Directorio.
- Actualidad Iberoamericana. Índice internacional de revistas.
- CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. Base de datos bibliográfica.
- Directorio LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- DIALNET, Universidad de La Rioja. Plataforma de recursos y servicios documentales.
- EBSCO. Base de datos de investigación.
- FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina - FLACSO, Ecuador. Plataforma y repositorio.
- REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. Plataforma.
- MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos.
- LatAm Studies. Estudios Latinoamericanos. Base de datos.
- Google académico. Buscador especializado en documentación académica y científica.



URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad  
Número 32, enero 2022  
Quito - Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, se edita desde 2007 y es una publicación electrónica cuatrimestral (desde 2020) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador, y de la Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (Relasedor). Es una publicación arbitrada que utiliza el sistema de revisión externo doble ciego, conforme a las normas de publicación del estilo Chicago, versión Chicago Deusto. La revista se edita en español, además de interfaz, títulos, resúmenes y palabras clave en inglés y portugués. Cada trabajo se identifica con un DOI (Digital Object Identifier System).

#### Disponible en:

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/indx.php/URVIO>

#### Información estadística sobre tasas de aceptación e internacionalización en Urvio #32

- Número de trabajos recibidos: 11 manuscritos.
- Número de trabajos aceptados publicados: 7.
- Índice de aceptación de manuscritos: 63,63%
- Índice de rechazo de manuscritos: 36,36%.
- Número de revisores internacionales: 18
- Número de revisores nacionales: 2
- Internacionalización de revisores: 5  
(Argentina, Colombia, Ecuador, España, México).
- Internacionalización de autores: 4 países  
(Argentina, Colombia, Ecuador, México).

#### Redes sociales



@revistaurvio



@revista\_URVIO



Blog: <https://revistaurvio.wordpress.com/>

**A** Academia.edu: <https://flacso.academia.edu/RevistaUrvio>



**FLACSO**  
ECUADOR



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

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

**Editor Jefe (Editor in Chief)**

Dr. Fredy Rivera Vélez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.

**Editor Asociado (Associate Editor)**

- Dra. Grace Jaramillo, University of British Columbia, Canadá.
- Mg. Liosday Landaburo Sánchez, Universidad de Salamanca, España.

**Asistente Editorial (Editorial Assitant)**

Mg. Martin Scarpacci, Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil.

**Consejo Científico Internacional  
(International Scientific Council)**

- Dra. Adele Norris, University of Waikato, Nueva Zelanda.
- Dr. Alejandra Otamendi, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Gustavo Díaz Matey, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Dra. Sara Makowski Muchnik, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
- Dr. Marco Cepik, Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil.
- Dra. Julia Pulido Gragera, Universidad Europea de Madrid, España.
- Dr. Markus Gottsbacher, Universidad de Viena, Austria.
- Dr. Andrés de Castro García, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España.
- Dr. Daniel Pontón, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador.
- Dr. Haluk Karadag, Universidad de Baskent, Turquía.

**Consejo Internacional de Revisores  
(International Review Board)**

- Dr. Geoffrey Pleyers, Universidad de Lovaina, Bélgica.
- Dr. Marco Méndez, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica.
- Dra. Karina Mouzo, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Cristián Doña-Reveco, University of Nebraska at Omaha, Estados Unidos.
- Dra. Ana J. Bengoa, Universidad de Valparaíso, Chile.
- Dra. Gracia M. Imberton, Universidad Autónoma de Chiapas, México.

- Dr. Guillem Colom, Universidad Pablo de Olavide, España.
- Dr. Carlos Brito, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Mg. Nicolás Alvarez, Center for Higher National Studies, Ministry of Defense, Uruguay.
- Dr. Lester Cabrera, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
- Dr. Iván Poczynok, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dra. Carolina Sancho, Universidad Autónoma de Chile, Chile.
- Dra. Ainhoa Vásquez, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra.(c) Nelly E. Reséndiz, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr.(c) Daniel Sansó-Rubert, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Dra. Laura Loeza, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra. María Eva Muzzopappa, Universidad Nacional de Río Negro, Argentina.
- Dra. Rut Diamint, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.
- Dra.(c) Liudmila Morales Alfonso, Universidad de Salamanca, España.
- Dr. Juan Antonio Rodríguez, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra.(c). Viviana García Pinzón, Universidad de Marburg, Alemania.
- Dra. Jenny Torres Olmedo, Escuela Politécnica Nacional, Ecuador.
- Dra. Tania Rodríguez Morales, Universidad de Santo Tomás, Colombia.
- Dra. Alma Trejo Peña, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr. Juan Carlos Sandoval, Universidad de Alicante, España.
- Dra. Alice Martini, Scuola Superiore Sant'Anna, Italia.
- Dra. Evelyn Louyse Godoy Postigo, Universidade Federal de São Carlos, Brasil.
- Dr. Pedro Díaz Polanco, Universidad Austral, Chile.
- Dr. Freddy Crespo, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra. Rita Gradaílle Pernas, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Mg. Alejandro Romero Miranda, Universidad La República, Chile.
- Dr. Sergio Gabriel Eissa, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Luis Ignacio García Sigman, Universidad de Belgrano, Argentina.
- Dr(c). Luiz Coimbra, Organización de Estados Americanos (OEA), Estados Unidos.

- Dra. Beverly Estela Castillo Herrera, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.
- Dr. Sergio Salazar Araya, Universidad de Costa Rica.
- Dra. Mariana Albuquerque Dantas, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil.
- Dr. Johan Avendaño Arias, Universidad Nacional de Colombia.
- Dra. Roberta Camineiro Baggio, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.
- Dra. María Eugenia Suárez de Garay, Universidad de Guadalajara, México.
- Dra. Valeria Guarneros Meza, De Montfort University, Reino Unido.
- Dr. Moisés Garduño García, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr. Adrián Raúl Restrepo Parra, Universidad de Antioquia, Colombia.
- Dr. Christopher Birkbeck, University of Wales, Reino Unido.
- Dr. Víctor Brangier Peñailillo, Universidad Bernardo O'Higgins, Chile.
- Dra. Emilse Eliana Calderón, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- Dr(c). Santiago Lujan Cunial, University of Pennsylvania, Estados Unidos.
- Dra. Angela Toso Milos, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile.
- Dr. Silvano De la Torre Barba, Universidad de Guadalajara, México.
- Dra. Claudia Torres Rodríguez, Universidad de Guadalajara, México.
- Dr. Oscar Rodríguez Chávez, El Colegio de la Frontera Norte, México.
- Dra. Paloma González del Miño, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Dra. Sandra Colombo, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), Argentina.
- Dr. Fernando Gil Villa, Universidad de Salamanca, España.
- Dr. Mauricio Manchado, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- Dr. Miguel Medina Abellán, Universidad Abat Oliba - Centro de Estudios Universitarios, España.
- Dr. William H. Godnick, Centro de Estudios de Defensa William J. Perry/Universidad Nacional de Defensa, Estados Unidos.
- Dr(c). Dhyana Stephania Serrano Suárez, Universidad de León, España.
- Dr. Víctor M. Martín Solbes, Universidad de Málaga, España.
- Dr. Edgar Ortiz Arellano, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Dra. Ángela Iranzo Dosdad, Universidad Autónoma de Madrid (UAM), España.
- Dra. Rosa María Marcuzzi, Universidad Nacional del Litoral, Argentina.

- Dra. Kenia María Ramírez Meda, Universidad Autónoma de Baja California, México.
- Dra. Lenny Liz-Rivas, Universidad Nebrija, España
- Dra. Karen Isabel Manzano Iturra, Universidad San Sebastián, Chile.
- Dra. Teresa de Jesús Portador García, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México.
- Dr. Gonzalo Basile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede República Dominicana.
- Dra. Laura Glanc, Instituto Universitario de Gendarmería Nacional (IUGNA), Argentina.
- Dr. Éric Lair, Uniminuto, Colombia
- Dr. Alejandro Frenkel, Universidad Nacional de San Martín - CONICET, Argentina
- Dra. Sandra Kanety Zavaleta Hernández, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México

#### **Redes y Consejo Técnico (Social Media and Technical Board)**

- Mg. Gabriela Ríos, Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL), Ecuador.
- Lic. Wendy Panchi, Universidad San Francisco de Quito, Ecuador.

#### **Edición de estilo**

- Alas Letras Consultoría Académica

#### **Imagen de portada y carátulas**

- Ileri Ceja Cárdenas y Martín Scarpacci

#### **Diagramación**

- Departamento de Diseño - FLACSO, sede Ecuador

#### **Próximas convocatorias**

- **Convocatoria #34:** Cultura de inteligencia y sociedad
- **Coordinadores:** Dr. Daniel Sansó-Rubert Pascual (Universidad Europea) y Dra. Julia Pulido Gragera (Universidad Alfonso X el Sabio)
- **Entrega de artículos hasta:** lunes, 28 de marzo de 2022.

#### **Dirección**

FLACSO, sede Ecuador  
Calle Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro.  
Quito, Ecuador  
www.flacso.edu.ec  
Telf.: (593 2) 2946800, extensión 3673

# URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

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

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Enero 2022 - No. 32

## Tema central

- Seguridad, autonomía e industria: el equipamiento médico en el Mercosur . . . . . 8-26  
*Luciana-Victoria Gil*
- Pandemia, seguridad humana y migración: gestión de la movilidad  
humana desde México . . . . . 27-41  
*Rafael-Alonso Hernández-López y Diego-Noel Ramos-Rojas*
- Fuerzas armadas y pandemia en Argentina (2020-2021):  
profesionalización militar ante la asignación de misiones subsidiarias . . . . . 42-58  
*Luciano Anzelini*

## Misceláneo

- Armas de fuego en América Latina: una sociedad sin conflicto, pero sin paz. . . . . 60-75  
*Carla-Morena Álvarez-Velasco*
- La securitización y lo operacional: tráfico aéreo de drogas  
entre 2011 y 2019 en Argentina . . . . . 76-92  
*Sergio-Gabriel Eissa*
- Sobrepoblación y buena conducta: tensiones vinculadas al derecho  
a la educación en las cárceles de Buenos Aires. . . . . 93-110  
*Camila Pérez*

## Estudios Globales

- Modelo estructural para el análisis y la construcción de políticas  
de seguridad y defensa . . . . . 112-126  
*Juan-David Abella-Osorio y Vicente Torrijos*
- Normas de publicación de Urvio. Revista Latinoamericana  
de Estudios de Seguridad. . . . . 127-136**

# URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

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

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Enero 2022 - No. 32

## Central topic

- Security, Autonomy and Industry: Medical Equipment in MERCOSUR . . . . . 8-26  
*Luciana-Victoria Gil*
- Pandemic, Human Security and Migration: Management  
of Human Mobility from Mexico . . . . . 27-41  
*Rafael-Alonso Hernández-López and Diego-Noel Ramos-Rojas*
- Armed Forces and Pandemic in Argentina (2020-2021):  
Military Professionalization in Subsidiary Missions . . . . . 42-58  
*Luciano Anzelini*

## Miscellaneous

- Firearms in Latin America: A Society without Conflict, but without Peace . . . . . 60-75  
*Carla-Morena Álvarez-Velasco*
- Securitization and the Operational: Air Traffic of Drug  
between 2011 and 2019 in Argentina . . . . . 76-92  
*Sergio-Gabriel Eissa*
- Overcrowding and Good Behavior: Tensions Related to the Right  
to Education in Buenos Aires Prisons . . . . . 93-110  
*Camila Pérez*

## Global Studies

- Structural Model for the Analysis and Construction of Security and Defense Policies . . . . 112-126  
*Juan-David Abella-Osorio and Vicente Torrijos*
- Normas de publicación de Urvio. Revista Latinoamericana  
de Estudios de Seguridad . . . . . 127-136



Tema central

# Seguridad, autonomía e industria: el equipamiento médico en el Mercosur

## *Security, Autonomy and Industry: Medical Equipment in MERCOSUR*

Luciana-Victoria Gil<sup>1</sup>

*Recibido: 12 de abril de 2021*

*Aceptado: 16 de agosto de 2021*

*Publicado: 31 de enero de 2022*

### Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar las características principales de la industria de equipamiento médico en el Mercosur, así como las medidas adoptadas respecto a ella a partir de la pandemia de COVID-19. Se parte de las discusiones teóricas sobre seguridad y autonomía sanitaria, para identificar el papel de la industria del equipamiento en ambos conceptos. Con base en ello, se analizan las características de dicha industria en Brasil y Argentina, así como las medidas vinculadas al sector que se anunciaron a consecuencia de la pandemia, tanto a escala nacional como, en menor medida, regional. Se utiliza una metodología cualitativa, basada en el análisis bibliográfico y documental de fuentes primarias y secundarias, y en entrevistas en profundidad. Se concluye que, aunque Brasil y Argentina han reconocido el valor de esta industria, la ausencia de una perspectiva regional para su desarrollo limita su capacidad de consolidarse como referencia de la seguridad y de la autonomía sanitaria en América Latina.

**Palabras clave:** Argentina; Brasil; industria médica; Mercado Común del Sur; seguridad

### Abstract

This article aims to analyze the main characteristics of the medical equipment industry in MERCOSUR, as well as decisions on this industry adopted since the COVID-19 pandemic. It starts by referring to the main theoretical discussions on health security and autonomy, identifying the role of medical equipment in both concepts. Afterward, the main characteristics of the medical equipment industry in Brazil and Argentina are analyzed, as well as the decisions adopted on a national and regional level. With a qualitative methodology, this research is based on a review of primary and secondary sources, as well as in-depth interviews. It is concluded that, even if Brazil and Argentina did recognize a renewed value of this industry, the lack of a regional perspective limits its capability of becoming a relevant sector for health security and autonomy in Latin America.

**Keywords:** Argentina; Brazil; medical industry; Southern Common Market; security

<sup>1</sup> Instituto Interdisciplinario de Economía Política de la Universidad de Buenos Aires (IIEP-UBA), Universidad de San Martín, Argentina, lucianavgil@yahoo.com.ar,  [orcid.org/0000-0003-0167-7155](https://orcid.org/0000-0003-0167-7155)



## Introducción

Entre los distintos problemas expuestos por la pandemia de COVID-19, organismos regionales como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han subrayado la dependencia que tiene América Latina de la importación de productos médicos desde otras partes del mundo, y la dificultad que trae para la autonomía y la seguridad sanitaria regional (CEPAL 2020b; Operti y Moreira 2020). Frente a ese problema, la CEPAL ha llamado a los sectores público y empresarial a aunar esfuerzos para fortalecer las capacidades regionales en ámbitos como la industria de equipamiento médico (CEPAL 2020a; 2020b).

Por otro lado, desde la llegada de la pandemia, la bibliografía sobre integración regional sudamericana ha expuesto principalmente las limitaciones de los procesos de integración para encauzar respuestas conjuntas, y las diferencias entre los enfoques de los gobiernos sobre la emergencia sanitaria (e.g. Milet y Bonilla 2020; Rigirozzi 2020; Frenkel 2020). Es escasa la bibliografía que recupera los pocos casos de acción colectiva identificados (Brun y Leger 2021).

Este artículo tiene como objetivo analizar las características principales de la industria de equipamiento médico en el Mercosur, así como las medidas adoptadas respecto a ella a partir de la pandemia de COVID-19, como forma de contribuir a las estimaciones sobre sus posibilidades de transformarse en un sector pilar de la autonomía y la seguridad sanitaria regional. Se interpretan las medidas nacionales y regionales adoptadas a partir de la llegada de la pandemia de COVID-19 recurriendo a los cuatro medios que Lefebvre

(2021) identifica para la consecución de la autonomía. La hipótesis que guía la investigación es que las decisiones adoptadas por Brasil y Argentina respecto al equipamiento médico no han contribuido a consolidar su crecimiento futuro, con una perspectiva regional.

La investigación se llevó a cabo mediante una metodología cualitativa, a través de entrevistas en profundidad, del análisis bibliográfico y documental, y de datos estadísticos recogidos en la primera fase de un proyecto vinculado al tema.<sup>2</sup>

El texto se organiza de la siguiente forma. Se parte de las principales discusiones teóricas sobre seguridad y autonomía sanitaria, para identificar el papel de la industria del equipamiento en ambos conceptos. Se sitúa al sector en las acciones gubernamentales vinculadas a la “medicalización” de la seguridad y a la consecución de la autonomía sanitaria. Luego, se sintetiza el lugar del Mercosur en la industria global de equipamiento médico y las características del sector en los dos mayores productores, Brasil y Argentina. Se resumen las medidas adoptadas por ambos países respecto a esta industria, a consecuencia de la pandemia, y se exponen las limitadas medidas acordadas a escala regional. Se concluye que, aunque Brasil y Argentina han reconocido el valor de esta industria y han buscado incentivar su producción, la ausencia de una perspectiva regional limita sus perspectivas futuras, así como su capacidad de consolidarse como referencia de la seguridad y de la autonomía sanitaria.

---

2 Proyecto “Evaluación y perspectivas de la industria manufacturera en la provincia de Buenos Aires post-COVID19” de la Universidad de Buenos Aires, financiado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación argentino.

## La salud como dimensión de la seguridad y de la autonomía: el papel del equipamiento médico

Desde su creación en 1919, la Sociedad de las Naciones estableció un vínculo entre salud, paz y seguridad, al considerar que, para la pacificación del sistema internacional, era necesario homogeneizar las condiciones sociales internas de los países. La salud era una de ellas, así que las tareas internacionales de prevención y combate a las enfermedades quedarían a cargo de la Organización Internacional de Higiene, que tuvo tan poco éxito como aquella Sociedad. El vínculo volvió a establecerse en la constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS), a mediados del siglo XX. A finales de este, la dimensión sanitaria fue recuperada en la concepción de seguridad humana, que incluyó “el hambre, la enfermedad y la represión” entre las amenazas que afectaban la seguridad de las personas (PNUD 1994, 25-26). Esa concepción de seguridad subrayaba que, sobre todo en los países de renta baja, la principal amenaza para las personas no eran los conflictos armados, sino la ausencia de una atención sanitaria accesible y efectiva (Elbe 2010, 9).

En ese marco, la OMS definió el concepto de seguridad sanitaria global como

el conjunto de actividades proactivas y reactivas necesarias para reducir al mínimo la vulnerabilidad a los eventos agudos de salud pública que ponen en peligro la salud colectiva de poblaciones, que se extienden por diversas regiones geográficas y a través de las fronteras internacionales (OMS 2007, 1).

Sin embargo, hasta hace pocos años, algunos autores consideraban que eran aún muy limi-

tadas las discusiones sobre conceptos de paz y seguridad internacionales que se centraran en la salud (Davies et al. 2014, 830).

La pandemia de COVID-19 aumentó exponencialmente el uso del concepto de seguridad sanitaria, que quedó a la mano para solicitar, informar o explicar las medidas –nacionales, regionales o internacionales– contra la propagación del virus. La pandemia potenció, además, dos tendencias debatidas en torno a la seguridad sanitaria. Por un lado, la securitización de la salud: considerar a una enfermedad contagiosa como una amenaza a la seguridad nacional, distinta a las amenazas militares más clásicas (Elbe 2010; Flor 2018; Basile 2020b), que llevó a todas aquellas medidas relacionadas con el cierre de fronteras externas, limitaciones a la circulación interna, etc.

Por el otro, la “medicalización” de la seguridad nacional. Esta comprende las políticas de los Estados destinadas a reforzar la seguridad de las poblaciones, que crecientemente recurren a una amplia variedad de intervenciones médicas (Elbe 2010, 29; Flor 2018, 50), y no a las armas. La pandemia de COVID-19 confirmó la tendencia: en la premura de los países por conseguir, primero, el equipamiento médico necesario para asistir a los enfermos; y luego en la carrera para obtener las primeras producciones de la vacuna. La renovada demanda de equipamiento médico por la pandemia se hizo evidente durante la primera mitad de 2020: mientras el total del comercio mundial bajaba un 14 % con respecto al mismo período de 2019, el intercambio de productos médicos crecía un 16 % (WTO 2020), al igual que las prohibiciones de exportación de aquellos productos que escaseaban. El acceso a estos recursos se convirtió en un indicador de éxito o fracaso relativo de los países en brindar seguridad sanitaria a su ciudadanía. El

esfuerzo por desarrollarlos, producirlos y acumularlos se generalizó como parte indiscutida de la política de seguridad nacional de muchos países, y de la dinámica de las relaciones internacionales, convirtiéndose en una materia más de la geopolítica global.

La capacidad con la que cada país realizó dicho esfuerzo fue muy dispar y provocó conflictos diplomáticos de repercusión internacional. Vale mencionar, solo a modo de ejemplo, la acusación de Brasil a Estados Unidos de haber ofrecido precios más altos para obtener mascarillas y guantes protectores de China, originalmente pedidos por el país sureño (Paraguassu 2020). Este sería solo un adelanto de la posterior “guerra de vacunas” (BBC 2021) y, enseguida, de la “carrera por las jeringas” (Singh 2021). Todas ellas evidencian la vinculación geopolítica entre la seguridad, la salud y el equipamiento médico.

Dicha vinculación es propia del marco teórico de la seguridad sanitaria global generada en los países centrales, relacionada con la matriz teórica de seguridad nacional. En ese marco, el concepto de seguridad sanitaria global ha sido modificado “dependiendo el contexto, patógeno y quién / qué está en riesgo” (Basile 2020a, 15). A la vez, ha justificado tanto la premisa de control que caracterizó al enfoque con el cual las potencias europeas abordaban las cuestiones de salud de sus colonias o excolonias (Flor 2018), como el mayor protagonismo militar en la respuesta a epidemias previas más recientes, como los brotes de influenza y SARS en China, la detección del VIH en Tailandia y del cólera en Zambia, etc. (Basile 2020b).

Por otro lado, mientras la metáfora bélica es utilizada en las tendencias observadas de securitización y medicalización, para reducir el campo de la seguridad sanitaria al control

o al uso de dispositivos, fármacos y vacunas de tecnología sofisticada, la llegada de la COVID-19 hizo aún más visible que dicha seguridad depende también, y sobre todo, de la disponibilidad masiva de elementos de menor contenido tecnológico (barbijos y gafas de protección) y de elementos de higiene (agua, jabón y alcohol).<sup>3</sup>

Dadas las limitaciones y las tendencias a las que ha dado lugar esta matriz conceptual, un enfoque crítico ha propuesto, en cambio, la construcción de una nueva epistemología para el estudio de la salud internacional desde el Sur. Parte de su marco conceptual se basa en la actualización de la teoría de la dependencia (Dos Santos 1972), considerando que, en el campo sanitario, esta se genera a través de la “dependencia financiera-tecnológica, la importación acrítica de innovaciones de medicamentos, tecnologías, conocimientos y tratamientos biomédicos, de las políticas basadas en evidencias de ese Norte global” (Basile 2020a, 26). En contraposición a la dependencia, el concepto de autonomía tiene una larga historia y fue definido de distintas maneras (Jaguaribe 1979; Puig 1980; Escudé 1995), pero en todos los casos designa la capacidad de actuar de acuerdo con los intereses propios, en distintos contextos internacionales (ya sea de interdependencia o de dependencia).<sup>4</sup> Tomando ese concepto, Basile propone estudiar la salud internacional desde el Sur a partir de

3 Varios autores consideran que el foco en el equipamiento médico es una medida insuficiente e importada desde los países desarrollados. Esto es parte de la discusión acerca de la internacionalización de la definición de salud pública considerada desde el Norte, y acerca de la influencia del panamericanismo sanitario en la seguridad regional sudamericana (Flor 2018; Basile 2020a).

4 La pregunta sobre si existen los intereses nacionales o regionales y cómo se constituyen integra una larga discusión en las relaciones internacionales, que por motivos de espacio no será abordada en este artículo.

un enfoque de soberanía sanitaria, entendida como la búsqueda de la máxima capacidad de decisión para formular políticas, metas y estrategias emancipatorias (Basile 2020a, 32). Incluye a los organismos de integración regional del Sur entre los actores estructurantes de la nueva epistemología.

Es válido destacar que, lejos de suscribir esta propuesta expresamente, las reacciones de la CEPAL (2020a, 49) ante la pandemia de COVID-19 apuntaron a la falta de autonomía sanitaria de los países de América Latina, entendiéndola como la escasa capacidad para responder a la interrupción de la cadena global de valor de la salud (o al cambio abrupto en las condiciones de abastecimiento). La deficiencia se observó también en algunos países de Europa Occidental (Mangas Martin 2020). De hecho, en el seno de la Unión Europea (UE) se han debatido los caminos para lograr la “autonomía estratégica” en ciertos sectores, entre ellos, la salud (Consejo de la UE 2020).

En la misma línea, Lefebvre (2021) considera que el uso del término “autonomía estratégica” en el lenguaje de la UE estuvo vinculado siempre al refuerzo de capacidades, sean militares o industriales. En el segundo campo, identifica cuatro medios con los cuales conseguir o promover dicha autonomía, aumentando las capacidades en ámbitos específicos como la salud, en el actual contexto de crisis: la constitución de *stocks* estratégicos; la diversificación de los canales de provisión, para reducir la dependencia de una sola fuente; el control de las inversiones extranjeras en los sectores definidos como estratégicos, y el refuerzo de la innovación y de las capacidades tecnológicas. Estos elementos constituyen una guía útil para interpretar las medidas adoptadas respecto al equipamiento médico en el Mercosur.

## Discusión y resultados

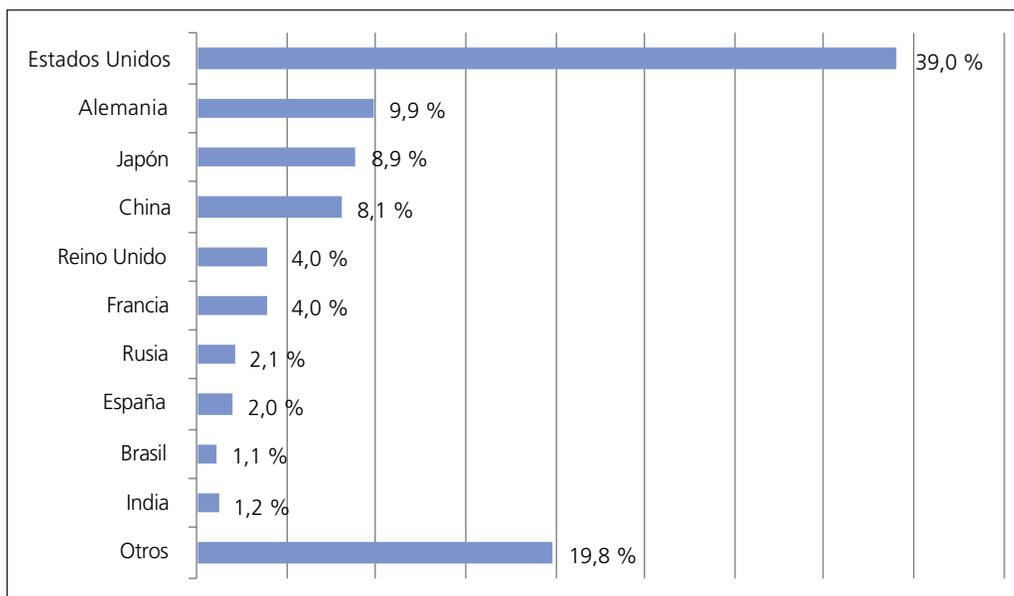
### *Equipamiento médico en el Mercosur*

La OMS define como equipamiento médico a “todo instrumento, aparato, herramienta, máquina, implante, catalizador para uso in vitro, software, material o artículo similar o relacionado, fabricado con la intención de ser usado, solo o en combinación, para propósitos médicos” (WHO 2021). Este es el sector industrial más regulado internacionalmente, luego del aeroespacial y de transporte de pasajeros. Conforman un oligopolio dominado por grandes empresas multinacionales (el 68 % de las ventas globales se concentra en solo 30 fabricantes), que pueden subcontratar parte de sus insumos y productos en pequeñas y medianas empresas (PyMEs) locales. Su funcionamiento está estrechamente vinculado al sector farmacéutico.<sup>5</sup> Un estudio reciente muestra que, entre los procesos de fusiones multinacionales del complejo médico industrial farmacéutico, una de las estrategias ha sido la compra, por parte de laboratorios, de empresas de insumos y equipamiento médico, que tienden a focalizarse en productos de altos costos y con patentes (Basile et al. 2019, 42). Entre las tendencias más recientes del sector de equipamiento, la OMS destaca el aumento en la tecnología utilizada, la incorporación de la robótica y su conjunción con sistemas de información (WHO 2010, 10).

La tecnología se ha transformado en un aspecto central del sector, que marca las principales diferencias en la producción de los distintos países y empresas. Los principales

<sup>5</sup> Por ejemplo, CEPAL (2020a) divide su estudio sobre capacidades productivas y tecnológicas en salud en Argentina en estos dos sectores: “farmacéutico” y de “equipamiento médico y kits de diagnóstico”.

**Gráfico 1. Principales productores mundiales de dispositivos médicos, en porcentaje sobre el total de ventas, 2017**



Fuente: Ecolatina (2018).

productores mundiales (gráfico 1) son Estados Unidos, Alemania (o la UE, si se suman Francia y España, por ejemplo), Japón y China, países que se caracterizan por concentrar la fabricación de equipamiento de alta tecnología. Aquel de baja tecnología es producido sobre todo por economías emergentes, entre ellas, las de América Latina. No obstante, hubo cierto espacio para el desarrollo de tecnología en la región: en 2011 Brasil estaba en el puesto 16 de los principales solicitantes de patentes del segmento electro-médico en el mundo, México en el 25 y Argentina en el 40 (Pereira, Fujino y Silveira 2013). Brasil es uno de los pocos países en desarrollo con presencia en la producción mundial; la OMS lo considera el segundo entre los emergentes (después de China) que más produce tecnología sanitaria.

Desde los inicios del Mercosur, en la década de 1990, la industria de equipamiento

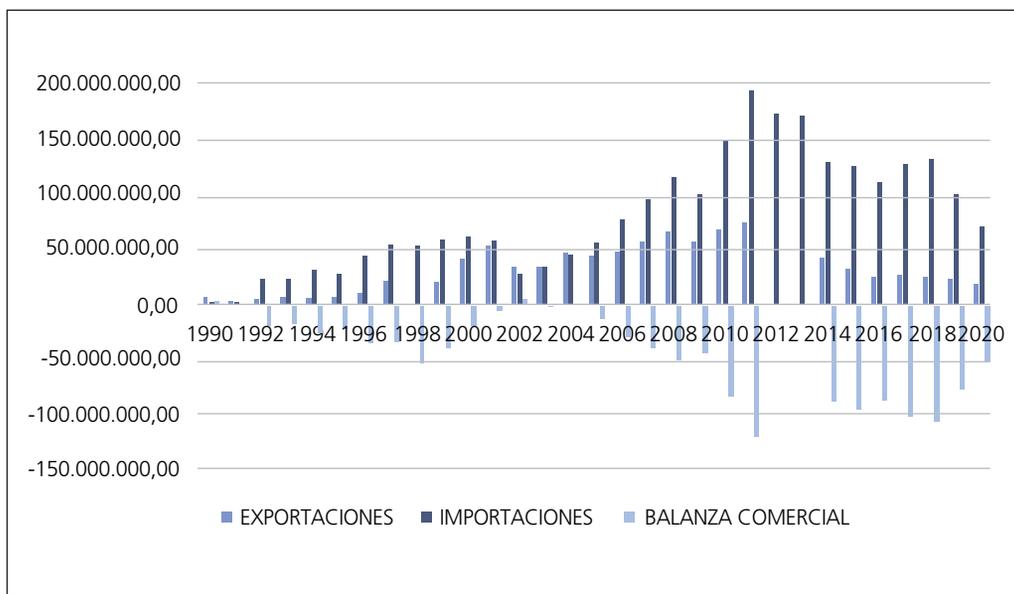
médico tuvo una dinámica deficitaria (cuyos datos resume Greene 1998, 38-40) que se mantiene hasta la actualidad. En 1994, cuando se estableció el Arancel Externo Común (AEC), los bienes de capital – entre ellos, productos de equipamiento médico– formaron parte de las excepciones, que se fueron posponiendo en medio de difíciles negociaciones (Brasil sostenía una posición favorable a mantener cierto grado de aranceles, Argentina los prefería reducidos para estos productos). En 2001, finalmente, el AEC se acordó en 14 %, aunque permitió excepciones a la baja. Como se verá más adelante, la reducción o eliminación temporaria de este arancel sería una de las primeras medidas que acordarían los países del Mercosur para favorecer su abastecimiento de equipamiento médico ante la pandemia de COVID-19.

La característica deficitaria del sector en ambos países lo ha hecho vulnerable ante las turbulencias internacionales. Como efecto de la crisis financiera internacional de 2008, por ejemplo, la falta de demanda en los países centrales hizo que las empresas multinacionales fabricantes apuntaran sus productos a países emergentes que, aunque también sufrían la crisis, tuvieron acceso a ellos por medio de créditos “blindados” para su compra en los países centrales o, inclusive, por medio de estrategias de *dumping*. En ese sentido, un representante del sector consideró que estas estrategias “sofocaron” a los fabricantes nacionales de los productos en cuestión, tanto en Argentina como en Brasil (Alberto Morales, gerente de la Cámara de Equipamiento Hospitalario de Fabricación Argentina, entrevista realizada el 18 de marzo de 2021). En paralelo, las importaciones chinas se fueron convirtiendo en

un importante origen de las importaciones en Argentina y Brasil (Castro 2011); a la vez que ganaron terreno a estos dos países como proveedoras de otros mercados latinoamericanos (CEPAL 2020a, 38).

Con todo, ambos países mantienen su presencia en estos mercados y una importante capacidad de producción: al irrumpir la pandemia de COVID-19, en América Latina, solo Argentina y Brasil contaban con fábricas propias de respiradores. Sin embargo, frente a la necesidad de incrementar la fabricación, se encontraron con un limitado acceso a los insumos electrónicos (importados). La demanda mundial de esta materia prima, necesaria para ciertos dispositivos médicos, también aumentó exponencialmente con la pandemia (Santos y Buldrini 2020). Por un lado, el déficit comercial es un indicador de la dependencia del Mercosur del suministro de equipamiento

Gráfico 2. Exportaciones, importaciones y balanza comercial Argentina-Brasil, en dólares, 1991-2020



Fuente: elaboración propia en base Instituto Nacional de Estadística y Censos, “Comercio Exterior Argentino”, años 1991 a 2020.

médico desde el exterior; por el otro, las capacidades de producción y los niveles tecnológicos existentes se presentan como pilares sobre los cuales robustecer el sector.

El comercio intrarregional de estos productos está libre de aranceles, pero sujeto a requisitos de origen como contar con el 60 % del valor agregado realizado en territorio del bloque. Argentina tuvo siempre una tendencia deficitaria en relación con Brasil, a excepción de algunos años, tal como se observa en el gráfico 2. El intercambio bilateral ha tenido algunos episodios de reclamos comerciales entre ambos países, aunque no han sido los de mayor repercusión (para algunos ejemplos sobre reclamos en este sector, ver Rozemberg et al. 2019, 52).

#### *Características del sector en Brasil*

Desde la vuelta a la democracia, en la década de 1980, Brasil inició varias acciones para mejorar su sistema de salud. Entre ellas, fomentar su industria de equipamiento médico (Banta 1986). La demanda interna de equipamiento hospitalario comenzó a crecer durante los años 90 (Lorenzo García 2001), mientras la apertura comercial provocaba el cierre de plantas e inversiones y la adaptación de otras. Esos factores, sumados al crecimiento económico del país en la primera década del siglo XXI, contribuyeron a que varias filiales multinacionales instalaran plantas productivas en su territorio y apuntalaran la producción del sector. Un estudio de la Asociación Brasileña de la Industria de Artículos y Equipos Médicos, Odontológicos, Hospitalarios y de Laboratorios (Abimo) señala que, entre 1999 y 2010, el sector creció 49 % en el número de empresas en el país. Se convirtió en un punto de referencia para cirugía

plástica, tratamientos dentales, cirugía bariátrica y ortopédica, cardiología, neurología y reproducción humana, e inclusive para el llamado “turismo de la salud” (Castro 2011). La facturación total se duplicó entre 2005 y 2013 (Brazilian Health Devices 2021) y el valor bruto de producción nacional del sector aumentó un 21,56 % entre 2015 y 2019, aunque las importaciones mantuvieron alrededor del 50 % de la participación en el consumo aparente (Abimo 2021).

Brasil se ha transformado en el mercado más grande de equipamiento médico en América Latina y en el principal proveedor latinoamericano hacia el resto del mundo (Garfinkel 2019), pero, como se señaló, su balanza comercial siempre ha sido deficitaria. Estados Unidos se ha mantenido como el mayor comprador de productos brasileños, así como el mayor vendedor de equipos y materiales utilizados en Brasil, seguido de Alemania, China, Malasia y Japón. Argentina ha sido en general el segundo comprador, a excepción de algunos años; pero no ha figurado entre los diez primeros proveedores de estos productos a su vecino durante la última década.

En cuanto a la composición empresarial del sector, Brasil contaba en 2011 con 506 compañías, que empleaban en 2019 a cerca de 142 000 personas (Souen y Janoti 2021). La actividad se ubica sobre todo en las regiones del sur y el sureste de Brasil, particularmente en el estado de San Pablo. El 77 % de estas empresas son pequeñas y medianas (Brazilian Health Devices 2021),<sup>6</sup> pero la producción está concentrada en las multina-

<sup>6</sup> En Brasil la cantidad de empresas no se ha modificado significativamente respecto a los datos de 2011. Abimo declara representar a 400 empresas, entre el 70 y 80 % del total del país (Santos y Bouldrini 2020).

cionales, cuyas filiales se han instalado en el país a través de adquisiciones, asociaciones y *joint ventures*, entre otras estrategias.<sup>7</sup> A diferencia de Argentina, Brasil alberga el grueso de las filiales radicadas en el Mercosur, que representan cerca del 10 % del total de firmas brasileñas del sector y realizan el 50 % de sus exportaciones.

En general, las filiales cuentan con las tecnologías provistas por las matrices y complementan su oferta interna con importaciones de productos finales provistos por estas últimas (sobre todo de alta tecnología). En cambio, gran parte de las firmas de capital nacional brasileño están abocadas a abastecer el mercado doméstico y tienen capacidades tecnológicas menores, inclusive menores a las de las firmas de capital nacional argentino. Los bienes más producidos y exportados por el país son insumos descartables, piezas ortopédicas e implantes, productos odontológicos y otros productos médicos, todos vinculados al segmento de baja tecnología (Porta y Baruj 2012).

Aunque esas características muestran que el sector de equipamiento médico ha tenido un amplio crecimiento durante las últimas tres décadas en Brasil, la pandemia de COVID-19 provocó importantes dificultades y dudas sobre sus capacidades para enfrentarla. A continuación, se resumen las decisiones nacionales, interpretándolas de acuerdo con los cuatro elementos de la autonomía estratégica identificados por Lefebvre (2021).

7 Figuran entre las líderes: GE Healthcare, Philips, Medtronic, Boston Scientific Corporation, St. Jude Medical Inc., Toshiba, Mindray Medical International, Hitachi, Abbott y Siemens (Castro 2011). Entre las líderes brasileñas se encuentran, por ejemplo, las dos más grandes en equipos de diagnósticos: Diagnosticos da America S. A. y Fleury S. A (Schampheleare, Pavan y De Raeve 2020, 9).

### *Pandemia y políticas brasileñas hacia un sector estratégico*

Hace años que Brasil ha optado por la industria de equipamiento médico como un sector estratégico. El Ministerio de Salud ha dirigido hacia ella políticas especiales, como el Complejo para la Industria de la Salud, creado en 2009 para fomentar la producción pública de tecnologías estratégicas. Además, la Ley 12.349/10, de 19 de julio de 2010, de preferencia nacional, buscó promover la compra de productos y servicios nacionales por parte del gobierno (Castro 2011).

A la comercialización nacional se agregan reglas de importación de estos productos, que incluyen condiciones para su registro en la Agencia Brasileña de Vigilancia Sanitaria (ANVISA),<sup>8</sup> inspecciones en el país de origen, permisos de operación e impuestos a la circulación y a los productos industrializados (IPI) (Schampheleare, Pavan y De Raeve 2020, 18). En 2011, para promover las exportaciones del sector, se lanzó la marca *Brazilian Health Devices*. Entre 2003 y 2010, el Banco de Desarrollo de Brasil (BNDES) y agencias de promoción de la investigación invirtieron más de 3,6 mil millones de dólares en infraestructura, investigación y tecnología en el sector salud (Castro 2011).

La pandemia de COVID-19 provocó un cimbronazo a las necesidades de Brasil, cuya capacidad para responder al aumento de demanda de cierto equipamiento se vio cuestionada. En abril de 2020, el Ministerio de Salud abrió un pedido de 15 000 respiradores en un mes, mientras que los productores brasi-

8 Una empresa extranjera que esté interesada en comercializar sus productos en el mercado brasileño debe instalarse en el país o realizar un acuerdo comercial con una empresa local que la represente (Consulado General de Argentina en San Pablo 2018).

leños fabricaban normalmente entre 10 000 y 12 000 anuales. El aumento de precio de los respiradores (que llegaron a triplicarse) llevó a la ruptura de contratos por parte de los proveedores internacionales (Moreira 2020).

En ese escenario, el gobierno brasileño adoptó medidas orientadas a aumentar su abastecimiento de equipamiento médico, que pueden vincularse con los medios identificados por Lefebvre para alcanzar la autonomía. Según la necesidad de constituir *stocks* estratégicos, buscó expandir la capacidad productiva de respiradores. Se creó la “Iniciativa + Respiradores” del Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), para que siete empresas aumentaran su producción, y se financiaron proyectos orientados a generar innovación, producir elementos de prevención y equipamiento para diagnósticos. También se encararon otras iniciativas, de menor contenido tecnológico, como la “Iniciativa + Manutenção de Respiradores”, en la que una red voluntaria de instituciones públicas y privadas recuperó gratuitamente respiradores sin uso (SENAI 2020). El apoyo gubernamental a la reconversión industrial en la región de Minas Gerais para recuperar fábricas del sector fue bienvenido por el presidente de Abimo, Franco Pallamolla. Si bien reconoció que ello podía aumentar la competencia futura en el sector, consideró que permitiría también distintas especializaciones entre los productores (Santos y Buldrini 2020).

Desde el punto de vista comercial, con el mismo objetivo de lograr o mantener los *stocks* estratégicos, se suspendieron los aranceles a productos para la protección personal, así como el impuesto IPI, los procedimientos para las licencias automáticas de importación e impuestos anti-dumping a ciertos productos (tubos de plástico para recolección que pro-

venían de Estados Unidos, Alemania y Reino Unido y jeringas de China). Se prohibió la exportación de equipamiento de protección, respiradores y monitores, y se impuso una autorización previa a la exportación de jeringas y agujas (Mercosur 2020a; WTO 2021). Dado que algunas empresas proveedoras de esos productos son filiales de multinacionales,<sup>9</sup> las restricciones a la exportación podrían considerarse, también, una forma indirecta de control de la inversión extranjera, aunque el objetivo inmediato de la decisión estuvo más vinculado a conseguir el *stock* necesario que a controlar en el tiempo las inversiones.

Fueron menos las iniciativas para la diversificación de proveedores que plantea Lefebvre, posibilidad limitada por el aumento de demanda y los pocos fabricantes de este equipamiento a escala mundial. Se sumaron nuevas compras y donaciones de China, que provocaron cuestionamientos sobre la calidad de los productos (Santos y Buldrini 2020), cancelación de contratos o cambios de destino ya mencionados. Las relaciones internacionales del gobierno de Jair Bolsonaro (que apuntó a China como generador de la COVID-19) no fueron inocuas para obtener insumos asiáticos; al punto de que se consideró responsable de la carencia al ministro de Relaciones Exteriores, Ernesto Araújo, quien fue forzado a dimitir (Moura e Souza 2021). Además, la concentración de productores (locales e internacionales) de jeringas facilitó denuncias por parte del propio gobierno, sobre maniobras para aumentar los precios aprovechando las licitaciones masivas de compras públicas (Pignotti 2021).

Por último, se examinan las medidas destinadas a reforzar la innovación y las capa-

<sup>9</sup> En el ámbito de las jeringas se destacan Becton y Dickinson and Company (estadounidenses), además de las brasileñas SR e Injex (Tribuna do Paraná 2021).

tidades tecnológicas del sector, el último de los medios que identifica Lefebvre para lograr la autonomía en el ámbito de la salud. Estas se conjugaron en las iniciativas del SENAI mencionadas. Mientras, en el sector biotecnológico, el Instituto Butantan de San Pablo se destacó en la producción de vacunas, junto al laboratorio chino Sinovac y una alternativa brasileña (Mendonça y Borges 2021). Se demostró así el potencial del país en cuanto a la absorción de tecnología (CEPAL 2020a, 22). Con todo, voces del sector de equipamiento señalan que uno de sus principales problemas sería la escasez de mano de obra calificada, incluidos médicos (Souen y Janoti 2021), cuya cantidad por habitante es menor que en Argentina.

#### Características del sector en Argentina

A diferencia de Brasil, la industria argentina de equipamiento médico no tiene una presencia relevante en el mercado mundial. Logró un destacado crecimiento desde finales de la década de 1940, cuando el presupuesto en salud del país aumentó notablemente y las obras sociales empezaron a controlar buena parte de los recursos destinados a la inversión en infraestructura sanitaria. Más tarde, los avances de la electrónica, ciertos períodos de protección comercial, el reconocimiento internacional de una práctica médica y una base científica local, junto al desarrollo de infraestructura en el sector nuclear, contribuyeron a que pudiera avanzar en ciertos períodos, pero sin mantener la continuidad ni lograr un despegue significativo (Neuman, Marquina y Plaza 2010).

Después de la caída importante de la producción durante la apertura comercial de la década de 1990, el sector superó la crisis económica argentina de 2001/2002, con el desarrollo de nuevos emprendimientos des-

tinados a productos diferenciados en su diseño y calidad. Entre 2003 y 2009, creció a un promedio anual del 20 %. El empleo sectorial aumentó más de 58 %. Pero a partir de 2012, la cantidad de empresas tendió a reducirse, hasta 2019, y el nivel de empleo, a estancarse (CEPAL 2020a, 36).

Igual que en Brasil, el sector es estructuralmente deficitario, con algunas excepciones como incubadoras para bebés y esterilizadores médicos (Grasso 2011). En los momentos de crecimiento del mercado interno, se registraron incrementos más que proporcionales de las importaciones, lo cual revela la dificultad de la producción nacional, que en la actualidad solo abastece un tercio de la demanda local (CEPAL 2020a, 38). Mientras que las exportaciones se concentran en productos de intensidad tecnológica medio-alta, las principales importaciones se destinan a la compra de productos de mayor complejidad tecnológica y también a aquellos que utilizan tecnología madura, pero cuya producción requiere grandes economías de escala (Porta y Baruj 2012).

Las exportaciones del sector están diversificadas a distintos destinos. Brasil es el principal (22 % del total en 2018), seguido de Alemania (12 %), Estados Unidos (11 %), Paraguay y Uruguay (10 % en conjunto). El resto del mundo representa el 35 % de las exportaciones. Las ventas hacia Brasil suelen concentrarse en aparatos de oxigenoterapia y de terapia respiratoria, junto con artículos y aparatos para prótesis y otros instrumentos y aparatos de medicina, cirugía o veterinaria. Los principales orígenes de las importaciones son Estados Unidos (25 % del total en 2018), China (17 %) y Alemania (11 %) (Garfinkel 2019, 12). Brasil ha sido un importante proveedor, aunque fue perdiendo terreno frente a China (Grasso 2011).

En cuanto a la composición empresarial del sector, se trata de unas 260 firmas que emplean a alrededor de 4300 personas. Se ubican en su mayoría en el área metropolitana de Buenos Aires, seguida por las provincias de Santa Fe y Córdoba. Tiene una importante presencia de PyMes, que representan el 76 % del empleo sectorial y cuentan con una intensidad tecnológica variada. Existen empresas nacionales que adaptan e incorporan con rapidez las innovaciones tecnológicas y de diseño de productos desarrollados por las firmas multinacionales. Se insertan así en nichos dinámicos del mercado mundial, con bienes de tecnología intermedia, como incubadoras, analizadores para laboratorio (Porta y Baruj 2012) y respiradores, con lo cual concentran casi la mitad de las exportaciones argentinas (CEPAL 2020a, 36-38). Entre ellas se encuentran las dos principales firmas exportadoras del sector: TECME, productora de respiradores, y VENG, dependiente de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) (CEPAL 2020a). La existencia de dichas empresas cobró especial relevancia durante la pandemia por COVID-19, como se verá más adelante.

Sin embargo, la industria doméstica presenta dificultades en parte del segmento de baja tecnología, sobre todo en la producción de material consumible o descartable (de costos fijos altos, ya que son de alto consumo y necesitan escala productiva). Las economías de escala de Brasil, India y China redundan en mejores precios (Porta y Baruj 2012). Además, en la mayoría de las empresas predomina el acero inoxidable como materia prima, que debe importarse porque casi no existe producción nacional, por lo que suele provenir de Brasil.

En contraste con el país vecino, en Argentina, la inserción de filiales de multinacionales

es reducida y operan sobre todo a través de importadores representantes.<sup>10</sup> Esa inserción generó cambios tecnológicos importantes en algunos subsectores. En el de hemodiálisis, por ejemplo, el área de servicios de tres grandes firmas productoras renovó el parque en términos tecnológicos, pero solo una cuenta con una planta industrial en el país donde fabrica insumos (no equipos, que trae del exterior) (Neuman, Marquina y Plaza 2010).

Las características estructurales del sector en Argentina contribuyeron a que la pandemia de COVID-19 generara una amplia preocupación por la capacidad del país de contar con el equipamiento médico necesario para enfrentarla. Como consecuencia, se adoptó una serie de decisiones nacionales para fortalecerlo, que serán abordadas en la próxima sección, siguiendo los medios identificados por Lefebvre.

#### *Pandemia y políticas argentinas hacia un sector con vaivenes*

A diferencia de Brasil, en Argentina es difícil identificar políticas específicas que hayan sido diseñadas para este sector industrial, aun cuando se lo registra en los planes productivos presentados por gobiernos de variado color político. Una de ellas es el régimen de reintegro del 14 % a la fabricación local de bienes de capital, cuyo origen se remonta a 1992, cuando el gobierno compensó a los productores por la apertura arancelaria a escala regional e internacional. En 2001, cuando Argentina redujo a 0 % los aranceles para la importación de la mayoría de estos bienes, mientras que Brasil los mantenía al 14 % definido en

10 Entre ellas se destacan GE Healthcare, Siemens Healthcare, Phillips Healthcare, Boston Scientific, Toshiba, Samsung y Hitachi.

el AEC, la compensación se mantuvo con un régimen de duración anual, y se prorrogó hasta la actualidad. Otra política es el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), dirigido a mejorar la productividad en la fabricación de bienes con valor agregado, con desarrollos propios y actividades de investigación (Neuman, Marquina y Plaza 2010).

También ha habido medidas dirigidas a PyMEs en general, en distintos momentos, y leyes de incentivo a la producción nacional, aunque no dedicadas exclusivamente al sector (Grasso 2011). Pese a que la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) aprueba y controla los productos médicos, los requisitos para las importaciones son menores que en Brasil.

La llegada de la COVID-19 a Argentina también puso en duda su capacidad de constituir *stocks* estratégicos. La necesidad de más respiradores llevó al gobierno a solicitar a la filial de una empresa europea una venta mayor, pero esta debía cumplir primero los compromisos con su país de origen (Alberto Morales, gerente de la Cámara de Equipamiento Hospitalario de Fabricación Argentina, entrevista realizada el 18 de marzo de 2021). En ese escenario, distintas iniciativas se sumaron para dinamizar la provisión interna de equipamiento médico: un proyecto conjunto de las mencionadas empresas cordobesas TECME y VENG para aumentar la fabricación de respiradores; PyMEs del sector textil se unieron para confeccionar camisolines, barbijos y cofias, a partir de moldes y telas especiales especificadas por el gobierno o por universidades (CEPAL 2020a; Esteban 2020), así como colaboraciones entre voluntarios privados, gobierno y entidades de ciencia y tecnología para desarrollar insumos de laboratorio y elementos de bioseguridad (Rodríguez, Actis y Patanella 2020).

Parte de las estrategias para constituir *stocks* fueron, igual que en Brasil, las medidas comerciales relativas a importaciones y exportaciones: se suspendieron aranceles a la importación de artículos sanitarios y equipamientos médicos; se eliminaron requisitos de licencias no automáticas de importación; se suspendieron temporalmente medidas antidumping (a jeringas hipodérmicas de China y soluciones parenterales de Brasil y México); se eliminaron ciertos requisitos aduaneros; se suspendieron derechos de exportación, y se impusieron licencias de exportación a los respiradores y otros productos médicos (Mercosur 2020a; WTO 2021).

Más tarde, ante la evidente escasez mundial de jeringas, y considerando que Argentina importa el 100 % de estas desde hace un par de años, el Ministerio de Desarrollo Productivo dedicó un equipo técnico a reactivar su producción por parte de empresas que habían dejado de hacerlas (Renou 2020). Con un enfoque de más largo plazo, en octubre de 2020 se anunció un cambio en los esquemas de derechos de exportación y reintegros del sector industrial, con el objetivo de incentivar la agregación de valor y la exportación de bienes finales, entre ellos, los de equipamiento médico (Ministerio de Desarrollo Productivo 2020b).

Las decisiones vinculadas al segundo medio que identifica Lefebvre para conseguir la autonomía, la diversificación de proveedores, tuvieron que ver con la obtención de equipos médicos desde distintos orígenes, que involucró acciones diplomáticas para agilizar compras a China y donaciones de ese país. Al igual que en Brasil, la llegada del equipamiento provocó cuestionamientos sobre la cantidad, la calidad y el destino de los productos (Ruiz y Arambillet 2020). Argentina exploró la opor-

tunidad de potenciar su papel como proveedor de estos productos en el futuro, renovando acciones de promoción comercial, en particular, a Brasil (Risso 2020).

Hasta el momento no se identificaron medidas específicas destinadas al control de inversiones extranjeras en el sector, cuya presencia en esta industria, como se dijo, es mucho menor que en el caso brasileño. En cambio, se destacaron algunas actividades dedicadas a reforzar la innovación y las capacidades tecnológicas, el último de los elementos subrayados por Lefebvre. Algunas tuvieron que ver con el apoyo a las iniciativas para la producción de *stocks* estratégicos; otras se anunciaron en el Programa de Fortalecimiento, en el que se destacó la importancia estratégica del sector y se fijaron objetivos vinculados a impulsar la investigación, el desarrollo y la innovación (Ministerio de Desarrollo Productivo 2020b). De esos objetivos, el primero anunciado en 2021 fue la marca sectorial Industria Médica Argentina (CAEHFA 2021). Por último, con la mirada puesta en el largo plazo, el sector fue convocado por el gobierno al Acuerdo Económico y Social, para trabajar en su desarrollo (Ministerio de Desarrollo Productivo 2020a).

#### *Las limitadas decisiones regionales vinculadas al sector*

Como se adelantó, la bibliografía reciente sobre el tema ha destacado los desencuentros entre los gobiernos del bloque. Sin embargo, lejos de los titulares, los países del Mercosur mantuvieron cierta disposición a colaborar regionalmente para enfrentar la necesidad de abastecimiento de insumos y equipamiento médico.

Por un lado, entre los distintos temas asociados con la pandemia que se trataron en las

reuniones de ministros,<sup>11</sup> estuvo la posibilidad de realizar compras públicas de insumos hospitalarios y médicos, en forma conjunta (Mercosur 2020b). No se conocieron avances sobre esto. También se acordó informar mutuamente “las medidas implementadas por los gobiernos relacionadas al comercio internacional” (Mercosur 2020c), es decir, aquellas que afectaban el AEC del Mercosur. Existe normativa que establece los procedimientos para reducir o eliminar de modo temporal los aranceles al comercio extrarregional, como la Resolución 49/09, referida a razones de desabastecimiento en general, que reemplazó a la Resolución GMC 08/08, la cual autorizaba la reducción arancelaria en situaciones de “calamidad o riesgo para la salud pública”. Sin embargo, dicha normativa no fue aplicada en este caso. De acuerdo con algunas interpretaciones, las razones tendrían que ver con la urgencia de la situación (aun el procedimiento “urgente” brinda 30 días a los Estados para aprobar la solicitud) y/o con la intención de los gobiernos de mantener un amplio margen de maniobra respecto de su política comercial, ya que dicho procedimiento limita las reducciones o exenciones arancelarias que puedan aprobarse a solo diez códigos de la nomenclatura (Halperín 2020).

Mientras se priorizaban las decisiones nacionales en el ámbito comercial, los países recurrieron a un instrumento regional para fortalecer distintas instituciones de investigación científica de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, facilitando financiamiento para la compra de equipamiento, insumos, materiales

11 Como la idea de establecer “buenas prácticas” comunes, que favorecieran el tránsito de mercaderías agropecuarias entre los países, en medio de las restricciones al tránsito (Infobae 2020), y la de homogeneizar protocolos de bioseguridad para quienes viajaran a sus países (Telam 2020).

para la protección de los operadores y kits para detección del virus (FOCEM 2020). Con base en un proyecto del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), que financia proyectos regionales solidariamente (es decir, los países que más aportan son los que menos reciben) y tras un acuerdo con el Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata (FONPLATA), se les entregaron 16 000 000 de dólares a las instituciones de investigación científica. Así, la única herramienta de carácter netamente regional del Mercosur para atender la pandemia se dedicó a financiar, entre otros asuntos, equipamiento médico que favorecería la investigación y la producción, durante el año, de pruebas moleculares rápidas (PCR), test que detectaran la enfermedad en el suero de los pacientes (serodiagnóstico) y test rápidos (El Observador 2020). Mientras las fuerzas nacionales de seguridad controlaban las fronteras, esta herramienta contribuía, aunque de forma limitada, a proveer equipamiento médico desde una perspectiva regional. En palabras de Lefebvre, combinaba los objetivos de constitución de *stocks* estratégicos, diversificación de sus proveedores y refuerzo de la innovación y las capacidades tecnológicas, para favorecer la autonomía sanitaria regional.

## Conclusiones

La irrupción de la pandemia de COVID-19 ha renovado las discusiones sobre la dimensión sanitaria de los conceptos de seguridad y autonomía, así como sobre el papel del equipamiento médico en ellos. El acceso a este equipamiento fue interpretado como indicador del éxito o fracaso de los países en su enfrentamiento al virus. Por tanto, se convir-

tió en un sector prioritario para cada uno, en línea con la tendencia a la medicalización de la seguridad y con la recuperación del ámbito de la salud en las consideraciones sobre la autonomía.

Esa fue la situación de los países del Mercosur, que han reconocido el valor de esta industria y han buscado incentivar su producción, pero sin una perspectiva regional sólida. El análisis del sector en Argentina y Brasil expuso diferencias y similitudes tanto en sus características como en las medidas adoptadas frente a la pandemia. De los cuatro elementos identificados por Lefebvre como esenciales para lograr la autonomía en el ámbito de la salud, las medidas nacionales tendieron principalmente a la constitución de *stocks* estratégicos, aunque también se identificaron otras destinadas a diversificar proveedores y reforzar la innovación y las capacidades tecnológicas. En cambio, no se registraron medidas orientadas al control de inversiones extranjeras.

Los tres primeros tipos de medidas también se combinaron, de manera mucho más limitada, en la única decisión de compromiso netamente regional vinculada a la pandemia: los fondos provistos por el FOCEM. Esa limitación es comprensible considerando los desencuentros entre los líderes de los países del Mercosur, pero así como eso no evitó un refuerzo del proyecto del FOCEM, tampoco impide renovar la reflexión sobre posibles proyectos productivos regionales, que inclusive podrían ir en línea con las actuales (y difíciles) negociaciones sobre la modificación del AEC (Beldyk 2021).

Las recientes medidas, adoptadas contra reloj ante la emergencia sanitaria, han mostrado que en ambos países existe espacio para aumentar la innovación y para ampliar las capacidades productivas del sector. No parece

casual que los representantes tanto de ABIMO como de CAEHFA consideren que poseen potencial para abastecer casi por completo la demanda hospitalaria de insumos y equipos (Castro 2011, 8; Alberto Morales, gerente de la Cámara de Equipamiento Hospitalario de Fabricación Argentina, entrevista realizada el 18 de marzo de 2021).

Brasil y Argentina compiten en algunos segmentos tanto de baja como de media tecnología. Actualmente dependen de insumos importados y las inversiones realizadas durante la pandemia para expandir las capacidades pueden encontrar un cuello de botella cuando pase la emergencia sanitaria. Sin embargo, las expectativas coinciden en que la demanda de estos dispositivos se mantendrá en crecimiento en el mediano plazo (Souen y Janoti 2021; Schamphelaere, Pavan y De Raevé 2020). Posibles estrategias de integración y/o cooperación productiva regional podrían facilitar el aprovechamiento de las ventajas de la producción en escala, la especialización y la complementación en el mercado regional (CEPAL 2020a).

Existen elementos que favorecen la reflexión sobre este tipo de iniciativas regionales en el sector de equipamiento médico. La crisis podría presentarse como oportunidad en momentos en que todas las decisiones (nacionales y regionales) han sido justificadas en pos de la autonomía y/o de la seguridad sanitaria. Sus posibilidades no dependerán únicamente de las coincidencias en el color político de los líderes del Mercosur, sino de las elecciones que realicen todos los actores involucrados acerca de los objetivos de sus sociedades en el largo plazo.

## Bibliografía

- Abimo. 2021. “Datos económicos”, <https://bit.ly/36JszKX>
- Banta, David H. 1986. “Medical technologies and developing countries: the case of Brazil”. *International Journal of Health Services* 16 (3).
- Basile, Gonzalo, Ricardo Peidro, Eva Rodríguez Cuevas y Alejandra Angriman. 2019. “Caracterización del Complejo Médico Industrial Farmacéutico Financiero en siglo XXI: concentración de mercado, fusiones nacional-multinacional y su impacto en el acceso a medicamentos y en las fuentes de trabajo del Sector”, <https://bit.ly/3rmBL1s>
- Basile, Gonzalo. 2020a. *La triada de cuarentenas, neohigienismo y securitización*. República Dominicana: Flasco República Dominicana/IDEP Salud.
- Basile, Gonzalo. 2020b. “SARS-CoV-2 en América Latina y Caribe: Las tres encrucijadas para el pensamiento crítico en salud”. *Ciencia e Saude Coletiva* 25 (9): 3557-3562.
- BBC. 2021. “Vacunas contra el coronavirus: las propuestas de Occidente para hacer llegar más a los países más pobres (y cómo se comparan con lo hecho por Rusia y China)”. 19 de febrero.
- Beldyk, Mariano. 2021. “El Gobierno presentó su propuesta para reducir el arancel externo del Mercosur”. *Perfil*, 11 de abril.
- Brazilian Health Devices. 2021. “Datos do mercado”, <https://bit.ly/3eyzvid>
- Brun, Elodie, y Thomas Leger. 2021. “La gobernanza global y regional de la COVID-19: experiencias latinoamericanas y caribeñas”. *Foro Internacional* 2 (244).

- CAEHFA. 2021. “Lanzan la marca sectorial para la industria de las Tecnologías Médicas”. 5 de marzo. <https://bit.ly/36M4fIu>
- Castro, Ángela. 2011. “El sector de dispositivos médicos en Brasil: una política de gobierno”. *El Hospital* 67 (4): 8-15.
- CEPAL. 2020a. “La salud como desafío productivo y tecnológico capacidades locales y autonomía sanitaria en la Argentina pospandemia”. Documentos de proyectos.
- CEPAL. 2020b. “Las restricciones a la exportación de productos médicos dificultan los esfuerzos por contener la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe”. Mayo. <https://bit.ly/3HfrzyY>
- Consejo de la UE. 2020. “Conclusiones del consejo: “Une relance au service de la transition vers une industrie européenne plus dynamique, résiliente et compétitive””. 16 de noviembre. <https://bit.ly/2VV5HGe>
- Consulado General de Argentina en San Pablo. 2018. “Perfil de mercado. Sector médico-hospitalario”. San Pablo, mayo.
- Davies, Sara E., Stefan Elbe, Alison Howell y Colin McInnes. 2014. “Global Health in International Relations: Editors’ Introduction”. *Review of International Studies* 40: 825–834. doi.org/10.1017/S0260210514000308
- Dos Santos, Theotonio. 1972. *La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina*. Bogotá: Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas OEA. <https://bit.ly/2UQdV1M>
- Ecolatina. 2018. “Informe sectorial de los productos para el diagnóstico y tratamiento de la salud humana”. Informe.
- El Observador. 2020. “El test con resultado en una hora que se usará para urgencias”. 3 de noviembre. <https://bit.ly/31GMY4f>
- Elbe, Stefan. 2010. *Security and Global Health*. Cambridge: Polity Press.
- Escudé, Carlos. 1995. *El realismo de los estados débiles. La política exterior del primer gobierno de Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Esteban, Pablo. 2020. “Coronavirus: científicas del Conicet desarrollan barbijos con propiedades antivirales”. *Página 12*, 8 de junio.
- Flor, José Luis de la. 2018. “La seguridad sanitaria global a debate”. *Comillas* (13): 49-62. doi.org/10.14422/cir.i13.y2018.004
- FOCEM. 2020. “El MERCOSUR aprueba mayores recursos para proyecto FOCEM sobre biotecnologías aplicadas a la salud destinados a la lucha contra el covid-19”. 2 de abril. <https://bit.ly/3zbUbo9>
- Frenkel, Alejandro. 2020. “El Mercosur ante la Covid-19: de la disputa comercial a la amenaza sanitaria”. *Análisis Carolina* 40/20. <https://bit.ly/3wSUVwJ>
- Garfinkel, Florencia. 2019. “Informes de cadenas de valor: equipamiento médico”. Ministerio de Hacienda, junio.
- Grasso, Fernando. 2011. “Informes sectoriales de la cadena de valor metalmeccánica: equipamiento hospitalario”. *ADIMRA*, mayo.
- Greene, William. 1998. *Market Developments in Mercosur Countries Affecting Leading U.S. Exporters*. Estados Unidos: USITC Research Program.
- Halperín, Marcelo. 2020. “El Mercosur en emergencia sanitaria: una desconexión consensuada”. *Trade News*, 2 de junio. <https://bit.ly/3g8yDkE>
- Infobae. 2020. “Ministros de Agricultura del Mercosur acordaron un plan sanitario para garantizar el transporte terrestre de los alimentos”. 2 de abril. <https://bit.ly/3r4eGSz>

- Jaguaribe, Helio. 1979. "Autonomía periférica y hegemonía céntrica". *Estudios Internacionales* 12 (46). doi.org/10.5354/0719-3769.2011.16458
- Lefebvre, Maxime. 2021. "Europe puissance, souveraineté européenne, autonomie stratégique: un débat qui avance pour une Europe qui s'affirme". *Policy Paper. Fondation Robert Schuman* 582. <https://bit.ly/3ewHziL>
- Lorenzo García, María. 2001. "Brasil: Artículos y Equipamiento Médico- Hospitalario". Oficina Comercial de España en Sao Paulo, mayo.
- Mangas Martin, Araceli. 2020. "Herencia pre-COVID para la sociedad global post-COVID". *Instituto Complutense de Estudios Internacionales* 31.
- Mendonça, Heloisa, y Rodolfo Borges. 2021. "Brasil anuncia la creación de una vacuna contra la covid-19". *El País*, 26 de marzo.
- Mercosur. 2020a. "El Mercosur adopta medidas comerciales en el contexto del Covid-19". 8 de noviembre. <https://bit.ly/3ikLK3e>
- Mercosur. 2020b. "Los presidentes de la región acuerdan medidas para combatir el Covid-19". 17 de marzo. <https://bit.ly/3rVJe8n>
- Mercosur. 2020c. "Acta 02/2020 de la Comisión de Comercio". 23 de abril. <https://bit.ly/3zclclg>
- Milet, Paz, y Adrián Bonilla. 2020. "América Latina y el impacto de la pandemia del COVID-19". *Pensamiento Propio* 25 (52). 11-16.
- Ministerio de Desarrollo Productivo. 2020a. "El Gobierno se reunió con los productores de equipamiento médico para coordinar acciones de promoción del sector". 10 de noviembre. <https://bit.ly/3ubII93>
- Ministerio de Desarrollo Productivo. 2020b. "El desarrollo productivo en la Argentina pospandemia", octubre. <https://bit.ly/3g5AYNk>
- Moreira, Assis. 2020. "Comprar da China agora requer agilidade". *Valor*, 3 de abril.
- Moura e Souza, Marcos. 2021. "É difícil avançar na oferta de vacina", diz diretor do Butantan". *Valor*, 5 de abril.
- Neuman, Marcelo, Fernando Marquina y Alejandro Plaza. 2010. "Caracterización del sector productor de equipamiento hospitalario". Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto de Industria.
- OMS. 2007. *Informe sobre la salud en el mundo 2007: Un porvenir más seguro. Protección de la salud pública mundial en el siglo XXI*. Ginebra: OMS.
- Paraguassu, Lisandra. 2020. "U.S. denies hijacking Chinese medical supplies meant for Brazil". *Reuters*, 7 de abril.
- Pereira, César A., Asa Fujino y Marco A. Silveira. 2013. "Technologica innovation in the electro-medical equipment sector. Analysis in Latin America". *Journal of Technology Management and Innovation* (8): 140-149.
- Pignotti, Darío. 2021. "Bolsonaro boicotea la vacuna: anunció que no comprará las jeringas". *Página 12*, 7 de enero.
- PNUD. 1994. *Informe sobre el desarrollo humano: nuevas dimensiones de la seguridad humana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Porta, Fernando, y Gustavo Baruj. 2012. "Núcleo socio-productivo estratégico. Equipamiento médico", <https://bit.ly/3r4fM0D>
- Puig, Juan. 1980. *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Universidad Simón Bolívar.
- Opertti, Fabrizio, y Mauricio Mesquita Moreira. 2020. "Impacto del coronavirus en

- el comercio y la integración: ¿qué hacer?”, <https://bit.ly/36M8rHW>
- Renou, Leandro. 2020. “Misión ‘urgente’: reactivar jeringas nacionales”. *Página 12*, 30 de noviembre.
- Rigirozzi, Pia. 2020. “Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina”. *Fundación Carolina*, 30 de diciembre.
- Risso, Natalí. 2020. “Buscan exportar más hacia Brasil”. *Página 12*, 2 de octubre. <https://bit.ly/3wMJMO7>
- Rodríguez, María, Marcos Actis y Alejandro Patanella. 2020. “Desarrollo de productos sanitarios de protección personal y de uso en laboratorio de análisis con prototipado rápido”. *Innovación y Desarrollo Tecnológico y Social* 2 (2): 83-117.
- Rozemberg, Ricardo, Rosario Campos, Romina Gayá, Adrián Makuc y Gustavo Svarzman. 2019. “Informe MERCOSUR: hacia un cambio necesario”. INTAL/BID.
- Ruiz, Iván, y Delfina Arambillet. 2020. “Coronavirus en la Argentina: el misterioso destino de los 10 respiradores donados por China que no pueden usarse para el Covid-19”. *La Nación*, 21 de junio.
- Santos, Micaela, y Buldrini, Rodrigo. 2020. “Coronavírus: o que dificulta a chegada de equipamentos médicos ao Brasil”. *Época Negócios*, 13 de mayo. <https://glo.bo/3rirovM>
- Schamphelaere, Dirk, Alessandro Pavan y Ce- rise De Raeve. 2020. *The medical equipment market. Brazil*. Sao Paulo: Flanders Investment & Trade.
- SENAI. 2020. “Rede voluntária coordenada pelo SENAI entrega mais de 2 mil respi- radores consertados a hospitais”. 11 de agosto. <https://bit.ly/3G1XZeB>
- Singh, Karan Deep. 2021. “The World Needs Syringes. He Jumped in to Make 5,900 Per Minute”. *The New York Times*, 5 de marzo.
- Souen, Thiago, y Vinícius Janoti. 2021. “Pa- norama do setor de equipamentos médi- cos no Brasil”, <https://bit.ly/3ewItfZ>
- Telam. 2020. “Los ministros de Turismo del Mercosur impulsan la promoción de los viajes de cercanía”. 26 de mayo. <https://bit.ly/3rYidRr>
- Tribuna do Paraná. 2021. “Empresa de Curi- tiba trabalha em três turnos pra produzir seringas para vacinação contra covid-19”. 12 de enero. <https://bit.ly/3o7GpQj>
- WHO. 2010. *Medical Devices: managing the mismatch*. Génova: WHO.
- WHO. 2021. “Medical Devices”, <https://bit.ly/3xPffPk>
- WTO. 2020. “Trade in Medical Goods in the Context of Tackling Covid-19: Develop- ments in the First Half of 2020”, <https://bit.ly/3ipsKjP>
- WTO. 2021. “COVID-19: Measures affect- ing trade in goods”, <https://bit.ly/36JtdYT>

# Pandemia, seguridad humana y migración: gestión de la movilidad humana desde México

## *Pandemic, Human Security and Migration: Management of Human Mobility from Mexico*

Rafael-Alonso Hernández-López<sup>1</sup> y Diego-Noel Ramos-Rojas<sup>2</sup>

Recibido: 12 de abril de 2021

Aceptado: 3 de julio de 2021

Publicado: 31 de enero de 2022

### Resumen

La movilidad humana en México, y especialmente el tránsito indocumentado de personas de origen centroamericano rumbo a Estados Unidos, se ha vuelto un fenómeno complejo, por los cambios en los patrones, las dinámicas de los flujos y la respuesta del Estado. El objetivo de este artículo es describir las principales políticas estatales de control fronterizo y migratorio que se han consolidado en México en los últimos diez años. Con un componente muy restrictivo, estas tienen como fundamento a la securitización, que desplaza a la seguridad humana. Se presenta un análisis crítico de la influencia del paradigma de seguridad nacional sobre la representación de la migración como amenaza en el contexto de la pandemia de COVID-19. Se concluye que la pandemia permitió justificar la indiferencia estatal frente a las personas en situación irregular en el país, y continuar implementando medidas de contención migratoria.

**Palabras clave:** México; migración; pandemia; política migratoria; seguridad humana

### Abstract

Human mobility has become an extremely complex phenomenon in Mexico, especially the undocumented transit of people from Central American countries to the United States, due to changes in patterns, dynamics of flows and the response of the State. The objective of this article is to describe the main state policies of border and migration control in Mexico that have been consolidated in the last ten years. With a highly restrictive component, these policies have been based on securitization, displacing the relevance of human security. A critical analysis of the influences of the national security paradigm over the representation of migration as a threat in the context of the COVID-19 pandemic is presented. It is concluded that the pandemic allowed to justify the state's indifference to people in an irregular situation in the country, but also to continue implementing immigration containment measures.

**Keywords:** human security; Mexico; migration; pandemic; policy

1 El Colegio de la Frontera Norte, México, rahernandez@colef.mx,  orcid.org/0000-0002-1233-9242

2 Universidad de Guadalajara, México, diego.ramos@cuci.udg.mx,  orcid.org/0000-0002-3541-7151



## Introducción

La migración irregular en tránsito por México se ha convertido en uno de los procesos sociales más importantes en materia de movilidad en la última década. Tres son las razones por las que consideramos que es un fenómeno de crucial relevancia política y social: en primer lugar, las condiciones que motivan la expulsión de las personas de la región centroamericana; en segundo, el recrudecimiento de la política antiinmigrante del gobierno de Estados Unidos, y en tercero, la indefinición, ambigüedad y supeditación del gobierno mexicano a la presión norteamericana en materia de gestión migratoria, que se traduce en contención.

El propósito de este artículo es identificar qué cambios hubo en materia de política migratoria en los últimos años en México, especialmente en el contexto de la pandemia generada por la COVID-19. Partimos de una preocupación por las afectaciones a las movilidades humanas en situación irregular y los desplazamientos forzados de los solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiados, con las medidas de control y cierre de fronteras, inicialmente por el fortalecimiento del paradigma estadocéntrico de la seguridad nacional y, en el último año, con el establecimiento de las medidas sanitarias como una forma más de ordenamiento del flujo migratorio.

Por medio del análisis documental, como técnica de recolección de datos, identificamos las principales políticas estatales de control fronterizo y migratorio en México que se han consolidado en los últimos diez años como políticas migratorias altamente restrictivas. También se realizó un trabajo etnográfico, siguiendo a Velasco y Díaz de Rada (2006), en las ciudades fronterizas de Tapachula, Chiapas y Tijuana, Baja California, para conocer el im-

pacto de la gestión de la movilidad humana en el contexto de la pandemia. La pregunta de investigación es: ¿cómo el paradigma de seguridad nacional influye en la representación de la migración como forma de amenaza en el contexto de la pandemia del COVID-19?

El artículo se divide en tres apartados. El primero contiene un recorrido general de las movilidades humanas, para comprender por qué México se ha configurado como un país donde confluyen diversas dinámicas migratorias, los escenarios generales en los que estas se desarrollan y las formas en las que el gobierno mexicano ha respondido a ellas. Enfatizamos en el contexto de la pandemia, lo cual nos permitió identificar los principales cambios y continuidades en la gestión de flujos migratorios para la detección y deportación de personas migrantes en situación irregular. En el segundo apartado planteamos una discusión conceptual, para analizar cómo el enfoque de seguridad nacional no solo se traduce en mayores detenciones, sino en la vulneración de vidas y la generación de miedo por la presencia del extranjero. El tercer apartado tiene por objeto explicar cómo la migración en tránsito por México ha sido reproducida social y oficialmente como otra forma de amenaza en el contexto de la pandemia, privilegiando el enfoque de seguridad nacional y no el de seguridad humana.

## La compleja dinámica de movilidad en México

Como ha sido ampliamente analizado, México es un país con una añeja historia de migración a los Estados Unidos. Esta ha sido documentada desde diferentes perspectivas, que, entre otras temáticas, han hecho explícitas las características de los flujos, los retos de

la inserción, el impacto de las remesas e incluso los significados del retorno (ver: Delgado y Mañán 2005; Corona y Tuirán 2008; Massey, Pren, y Durand 2009).

Hasta la primera década del siglo XXI, la migración mexicana era prácticamente la referencia inmediata y casi exclusiva para pensar en la movilidad humana en el país. Sin embargo, en las últimas dos décadas, el fenómeno de la migración y el desplazamiento forzado desde Centroamérica ha acaparado la atención de actores diversos, provenientes de la academia, la sociedad civil y, por supuesto, las instituciones públicas. Ello implicó un punto de inflexión importante en la autoconcepción del país: de ser uno de expulsión y si acaso de retorno, pasó a ser un país de tránsito y posteriormente de recepción de miles de personas provenientes de Centroamérica, sobre todo de Honduras, Guatemala y El Salvador (Casillas 1996; Castillo 2000; Villafuerte y García 2011; Rodríguez, Berumen y Ramos 2011; Nájera 2016). Así, en las últimas dos décadas, el abordaje y el posicionamiento de este tema han crecido. Se ha profundizado en la crisis humanitaria (Manaut 2015) que caracteriza al tema (persecución, inseguridad, violencia, impunidad, indiferencia e incapacidad institucional), al analizar las razones que fundamentan la decisión de abandonar los países centroamericanos (marginación y violencia fundamentalmente, aunque también el impacto de fenómenos naturales) (González 2015; Bauer 2020).

En la última década, se han generado cambios en los patrones, las dinámicas y las problemáticas asociadas a la movilidad humana desde Centroamérica, en tránsito o hacia México. En 2010, la masacre de 72 migrantes centroamericanos y sudamericanos en la frontera norte, en el estado de Tamaulipas, marcó

un antes y un después en la historia de esta migración, pues permitió visibilizar y analizar los flujos centroamericanos por México, las acciones implementadas por el gobierno en materia de política migratoria y protección de derechos humanos, así como la respuesta de la sociedad civil organizada en la atención y el acompañamiento a estas poblaciones. El tema se posicionó entre los principales abordajes del fenómeno migratorio en la región que conforman los países del norte de Centroamérica, México y Estados Unidos (Anguiano y Cruz 2014; Joseph 2015; Márquez 2015; Álvarez 2016; París 2017).

La inestabilidad política-económica y social en Honduras, Guatemala y El Salvador es una constante que sigue propiciando la expulsión de miles de personas de esa región. Desde 2013, a la migración económica se ha sumado el desplazamiento de personas que buscan protección internacional en México: de alrededor de 1296 solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiados en ese año, se pasó a poco más de 70 000 en 2019. En 2020, la cifra bajó a 41 000 solicitantes (reducción asociada al cierre de fronteras y la restricción de la movilidad en diversos países). Tan solo en el primer semestre de 2021 se registraron 51 000 solicitantes de asilo (COMAR 2021).

La administración del presidente estadounidense Donald Trump (2017-2021) se caracterizó por una abierta posición antiinmigrante. Un impacto directo para México y en particular para las poblaciones de origen centroamericano fueron las políticas de cero tolerancia a la inmigración irregular, que se tradujeron en el incremento del control y la fortificación de la frontera sur de Estados Unidos, la restricción, la selectividad y la intransigencia frente a los tratados y las convenciones internacionales.

## Política migratoria y enfoque de seguridad nacional

Las políticas estatales de control fronterizo y migratorio en México se han consolidado en los últimos diez años como políticas altamente restrictivas, con la justificación de una política internacional que incrementó el control y la vigilancia en las zonas de tránsito, por los atentados contra las Torres Gemelas, el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York (Ramos, Coraza y Martínez 2018; Cárdenas 2018). Ello condujo a una mayor presencia militar en las fronteras.

Luego de la masacre de los 72 migrantes centro y sudamericanos en el estado mexicano de Tamaulipas, y a raíz de una fuerte presión nacional e internacional, el gobierno mexicano expidió la Ley de Migración en 2011 y su respectivo reglamento en 2012. Fue la primera vez que el Estado mexicano plasmaba su política migratoria en una norma específica. Aunque antes de ello ya se habían implementado algunas normativas y comisiones para abordar el tema, estas no colocaron a la persona migrante como un sujeto de derecho (Castillo 2010).

Como marco de orientación, la Ley de Migración fue un esfuerzo sin precedentes, en el que destacan dos aspectos: el reconocimiento del ingreso indocumentado al país como una falta administrativa, con lo cual se deja de criminalizar (por lo menos en el discurso) a este tipo de migración, y, por otro lado, el reconocimiento de la sociedad civil como un actor preponderante en la defensa y la protección de las personas migrantes, a través de varias acciones, entre ellas, la ayuda humanitaria (Morales 2012).

En los hechos, el avance que podría suponer una ley específica en la materia no pro-

dujo grandes cambios para las personas en movilidad. La persecución, la contención y la restricción migratoria implementadas por el Instituto Nacional de Migración siguieron siendo una constante (Rocha Quintero 2011). En 2014, a casi tres años de la entrada en vigor de la nueva ley, el gobierno mexicano decretaría el Programa Integral para la Frontera Sur (Correa Cabrera 2014), cuya finalidad, se dijo, era proteger a los migrantes que cruzaban el país. El Programa pretendía garantizar la seguridad de la región sur, de las vías del tren y de los migrantes, mediante tres objetivos: a) evitar que se pusieran en riesgo al usar el tren de carga, b) desarrollar estrategias para su seguridad y protección, y c) combatir y erradicar a los grupos criminales que asedian y vulneran los derechos de los migrantes (Vega, Hernández y Camus 2016). A la postre, se convertiría más bien en una cacería de migrantes, con la intención de detectarlos, detenerlos y deportarlos.

En 2018, México experimentó un cambio de administración gubernamental en el nivel federal, un movimiento muy importante en el sistema político del país. El gobierno entrante llegó al poder con una alta expectativa sobre la atención a las diferentes violaciones a los derechos humanos en el país, incluida el área de la movilidad humana. La nueva administración buscó enfrentar las cuatro dimensiones del fenómeno (origen, tránsito, destino y retorno), enfocándolo como un cambio de modelo que pondría en el centro a la persona migrante, y que tendría al desarrollo social y económico como sustento de la movilidad humana, a través de una instrumentación de carácter intersectorial, internacional, intergubernamental y con vinculación social (UPMRIP 2019).

La política se dividió en siete pilares, fundamentados en la Ley de Migración, la Ley

sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como el Pacto Mundial de Migración y el Pacto Mundial sobre Refugiados:

1. responsabilidad compartida, basada en el diálogo sobre la materia con los países del norte y Centroamérica para abordar el fenómeno desde diferentes facetas;
2. movilidad y migración internacional regular, ordenada y segura, tratando de incorporar o fortalecer el uso de tecnologías de la información, la interconexión de sistemas, la coordinación de autoridades y la adecuación de una infraestructura que se considere dinámica;
3. atención a la migración irregular, buscando proporcionar medidas de protección a la integridad física y psicológica de las personas migrantes en esta situación; impulsando programas de regularización migratoria, así como la flexibilización de los procesos burocráticos;
4. fortalecimiento de las capacidades institucionales, siendo, además, incluyente respecto de las facultades concurrentes en los tres órdenes de gobierno, de manera particular en materia de salud, educación, trabajo, registro civil, seguridad social y cultura;
5. protección de mexicanas y mexicanos en el exterior, para garantizar los derechos en temas como la promoción de condiciones de trabajo justas, empoderamiento de la comunidad migrante, asesoría y acompañamiento jurídico, atención psicológica, información sobre derechos humanos, así como la tramitación de documentos de servicios de protección infantil;
6. integración y reintegración de las personas migrantes, impulsando que en las socie-

dades de acogida de estas poblaciones se fomenten acciones relacionadas con la solidaridad, la no discriminación y la eliminación de la xenofobia, y

7. desarrollo sostenible en comunidades migrantes, a fin de satisfacer las necesidades actuales de las personas en comunidades expulsoras y receptoras (UPMRIP 2019).

La política parecía ser un esfuerzo inédito, con carácter integral, que podría ofrecer algunas salidas a la compleja situación migratoria del país. Sin embargo, ha quedado lejos de un enfoque garantista de derechos. Nuevamente se ha impuesto la lógica de la seguridad nacional, evidente en el reforzamiento de las fronteras, y la detención y deportación como principio y norma.

Si bien en la administración pública federal mexicana la atención y/o gestión de los flujos migratorios es una facultad de la Secretaría de Gobernación (asuntos del interior), la llegada de flujos masivos desde 2018 (Hernández y Porraz 2020) y las presiones impuestas por el gobierno de Estados Unidos al respecto hicieron que, de manera fáctica, quien asumiera la responsabilidad de coordinar las acciones fuera la Secretaría de Relaciones Exteriores, encabezada por el canciller Marcelo Ebrard. Rodríguez (2020b) precisa cinco líneas de acción que tomó dicha Secretaría para gestionar los desplazamientos, como parte nodal de la política migratoria del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, antes de la pandemia: 1) recuperar el control de la política migratoria y la defensa de los derechos humanos, cedida a las organizaciones de la sociedad civil en anteriores administraciones; 2) actuar con base en el modelo de ACNUR, OIM y ONU, en el marco del Pacto Mundial sobre Migración;

3) negociar la firma del T-MEC con Estados Unidos utilizando el control migratorio en el sur de México; 4) consolidar la presencia de los y las mexicanas en Estados Unidos para seguir recaudando remesas, y 5) crear una política migratoria que convirtió a México en el país que tiene la facultad de administrar los flujos migratorios continentales y transcontinentales que pretendan llegar a Estados Unidos.

En el marco de los ajustes de la política migratoria en el país, la situación de las personas migrantes ha seguido inserta en la vulnerabilidad, con condiciones adversas política y socialmente, por el alto grado de restricción, pero también de riesgo. Esto revela la existencia de una política de muerte, o como lo denomina el filósofo Achille Mbembe, necropolítica (Villalobos y Ramírez 2019). El concepto ayuda a entender, además de la violencia que caracteriza el cruce de los centroamericanos por México, la vulnerabilidad en el contexto de la pandemia (2020-2021), en el que poco importan las condiciones de vida de las personas migrantes, pues existe un gobierno privado indirecto y una salida del Estado (Varela 2019). Es decir, un abandono de sus responsabilidades en materia de promoción y protección de derechos humanos. Willers (2019) señala que, en un escenario de políticas migratorias restrictivas y violencia, las personas migrantes quedan atrapadas de dos formas: en los controles del Estado mexicano y en manos del crimen organizado, que las extorsiona, las secuestra y las asesina.

En México impera una política migratoria con una fuerte restricción de las movilidades humanas, por su apego al enfoque de seguridad nacional, pero débil en la protección de las vidas, porque no adopta un enfoque real

de seguridad humana, basado en los derechos de las personas migrantes.

Ramos, Coraza y Martínez (2018) señalan que esta política no se explica sin el enfoque de seguridad nacional adoptado, y el concepto de securitización. Este último concepto tiene origen en la *Copenhagen School of Critical Security Studies*, particularmente en la obra de Buzan (1983) y de otros precursores de la teoría de la securitización (Waever 1998; Buzan, Waever y de Wilde 1998). Cabe recordar que ha sido cuestionada por no ampliar su noción de seguridad más allá de una concepción negativa (Revelo 2018). Esta teoría alude al proceso de concederle facultades y competencias al Estado nación como “el único” capaz de brindar la seguridad del territorio y la soberanía, por medio de fuerzas policiales y/o militares, ya sea parte de su naturaleza o no. Con la estructura y las lógicas institucionales de la seguridad nacional, se crean mecanismos de disuasión a través del castigo, manifiesto por ejemplo en los operativos de control y verificación migratoria, en las condiciones de los centros de detención (denominados estaciones y estancias del Instituto Nacional de Migración), en la dilación de los procesos de regularización, en el nulo acceso a la información y en la escasa asistencia consular.

En el año 2005, el gobierno mexicano instituyó al Instituto Nacional de Migración como instancia de seguridad nacional, considerando la Ley de Seguridad Nacional y el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. De ahí la importancia de reflexionar sobre el proceso de securitización de la política migratoria mexicana, que se funda y se rige desde esa postura, concibiendo los flujos migratorios como una amenaza y reproduciendo prácticas que buscan “castigar” la ausencia

de un documento migratorio que acredite la estancia legal en el país.

México ha producido una política de violencia estructural que genera la vulnerabilidad de las personas en múltiples sentidos. Reflejo de ello fue lo sucedido con las caravanas de personas migrantes que llegaron al país en 2018. Desde la crisis migratoria con las niñas, los niños y los adolescentes no acompañados en 2014 (Villafuerte y García 2015), no había sido tan público el recrudescimiento de la política migratoria en las fronteras y el tránsito por el país. En la lógica de seguridad nacional, un indicador de los regímenes fronterizos es precisamente la externalización de los controles, convenida por los países que desean detener, gestionar y gobernar las movilidades humanas (Villalobos y Ramírez 2019), con la instalación de formas cotidianas de contención y control migratorio (Cordero y Garibo 2019).

Ante los éxodos provenientes sobre todo del norte de Centroamérica, la política migratoria mexicana colocó a las personas que cruzan el país en un enfrentamiento con el orden que los criminaliza, y los deja en la desprotección y el abandono (Cordero y Garibo 2019). Ese orden mantiene una política doble. Por un lado, despliega fuerzas de control fronterizo para impedir la migración internacional irregular, que lleva a las personas migrantes por zonas de mayor riesgo, ya sea para caer en las redes criminales o para ser estigmatizadas socialmente. Por otro lado, alimenta ocasionalmente la idea de un cambio de paradigma, con base en la defensa de los derechos humanos, y en pro de una posible política de seguridad humana (Ramos 2020; Rodríguez 2020a).

El Objetivo de Desarrollo Sostenible número 10 de las Naciones Unidas (Agenda

2030), titulado “Reducción de las desigualdades”, propone facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, aplicando políticas migratorias planificadas y bien gestionadas. En consecuencia, 160 países firmaron el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular a finales de 2018. México fue uno de sus principales facilitadores, con lo que, por lo menos en el discurso, la administración actual adoptó el Pacto como fundamento de su nueva política. Lo que busca el Pacto es “establecer un balance entre acceso y control de los mercados de trabajo, y entre los costos y los beneficios de la migración, reconociendo a las personas migrantes como sujetos de derecho” (Canales, Fuentes y de León 2019, 18).

Debido a ese escenario y ante el incremento de flujos irregulares, como el de las caravanas migrantes desde fines de 2018 y a lo largo de 2019, el gobierno de México anunció cambios en su política migratoria:

Una regularización temporal controlada de las personas migrantes centroamericanas en tránsito, lo que les permitiría trabajar y las haría menos vulnerables a la violación de sus derechos, además de darles la opción de escoger a México como su lugar de destino (Canales, Fuentes y de León 2019, 19).

La constante, a pesar de estos aparentes ajustes, fue precisamente la ausencia de políticas de atención y protección a las personas migrantes en tránsito. Al respecto, conviene precisar que el concepto de seguridad emergió estrechamente ligado a la idea del Estado. Aunque ha evolucionado a lo largo de la historia, se ha vinculado a una acepción basada en riesgos que provienen principalmente del ámbito internacional. Canales, Fuentes y de

León (2018) señalan que, para entender el término seguridad, resulta fundamental identificar cuál es el objeto y sujeto que el Estado considera que debe defenderse. Así, la seguridad refleja las políticas públicas del Estado soberano para protegerse o inclusive enfrentar lo que puede considerar como riesgo u amenaza para su propia existencia. Por ende, está vinculada a la idea de soberanía nacional. Esa es la principal razón por la que el Estado justifica los recursos militares y de seguridad, para combatir las amenazas en aras de asegurar su propia entidad.

La doctrina de la seguridad nacional, al ser restrictiva de toda amenaza ideológica e implementadora de controles poblacionales desde los aparatos y las estructuras policiales y militares, debilitó las instituciones que procuraban la administración de justicia y el respeto a los derechos humanos. El primer asomo al cambio de paradigma hacia un enfoque de seguridad humana a escala global se dio con el Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 1994, y la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, en 1995. En estos espacios se formuló la necesidad de entender la seguridad mundial desde una perspectiva de desarrollo sostenible. Fue así como la seguridad adquirió una dimensión humana, al ser antropocéntrica, en contraposición con la visión de la seguridad nacional, estadocéntrica.

La agenda de la seguridad humana está conformada por dos ámbitos:

i) aquel en el que las acciones del Estado deben orientarse a garantizar la seguridad directa de la persona, entendida como el acceso a su protección física, y la de sus bienes; ii) aquel en el que la persona tiene el derecho a desarrollarse en un entorno favorable (es obligación del Estado pro-

veerlo) en el que convergen siete dimensiones básicas: a) seguridad económica, b) alimentaria, c) salud, d) medioambiental, e) personal, f) comunitaria, y g) política (Canales, Fuentes y de León 2019, 216).

La relación entre la seguridad humana y la migración o movilidad intenta fracturar el discurso de seguridad nacional, que apela al rechazo de las personas migrantes en países de tránsito y de destino (Bolaños y Levine 2014). Para ello, Gasper y Sinatti (2016, 41) ofrecen estas recomendaciones de la Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo:

- Análisis de las condiciones de vida, de las titularidades y las vulnerabilidades de las personas, en el que se pueden identificar los riesgos que enfrentan y las opciones para empoderarlas. Se logra una mejor identificación del riesgo por medio de una apertura a fuentes más amplias de información y a múltiples perspectivas, y a través de la desagregación social y espacial en la investigación y en las estadísticas.
- La vía del empoderamiento y la prevención, en numerosas ocasiones, es mucho menos costosa y más efectiva que la reparación después del desastre.
- Usualmente, el empoderamiento requiere la institucionalización de una lógica basada en los derechos.
- Debido a las interconexiones intersectoriales (tales como los nexos entre migración, economía, clima, conflicto, entre otros) y a causa de las implicaciones en las prioridades intersectoriales y al costo efectivo de las opciones, se requiere extraer el diseño de política fuera de los ámbitos sectoriales, al menos con cierta periodicidad.

- Tomar en cuenta las interconexiones e interrelaciones también sirve de apoyo al principio de la seguridad humana común.

A pesar de todos estos estándares, procesos, pactos e iniciativas, la mayoría suscritos por México, las acciones del Estado mexicano siguen la lógica de la securitización, la contención y la impunidad (Ramos, Hernández y Astorga 2019). Pese a las crisis humanitarias que enfrenta, sus programas y políticas, lejos de ser efectivos en la defensa y la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, siguen ajenos a las realidades y necesidades, a la necesidad de protección y no de contención, de inclusión y no de expulsión, de integración y no de detención, de un enfoque receptivo de la migración, y no punitivo.

### La migración como otra forma de amenaza en el contexto de pandemia

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró formalmente el inicio de la pandemia provocada por el SARS-COV2 o la COVID-19. Una de las respuestas más importantes generadas por los Estados fue el cierre de fronteras y la restricción de la movilidad. Nacido en el seno de las disposiciones sanitarias, este hecho tendría graves implicaciones y consecuencias para la población en movilidad, sobre todo para las personas migrantes y desplazadas que se encontraban sin documentación alguna en los países de tránsito e incluso en los de destino.

En México, el 23 marzo de 2020 se decretó el inicio de la jornada de sana distancia, que incluiría el cierre de actividades y servicios en diversos sectores (económicos, políticos y

sociales), con la intención de aminorar los impactos en la propagación del virus. Por su parte, el gobierno de los Estados Unidos, desde el 21 de marzo de 2020, cerró su frontera para viajes terrestres no esenciales (con excepción de sus connacionales y residentes). Ese mismo día entró en vigor una política de expulsión inmediata para las personas que hayan cruzado la frontera sur norteamericana de forma irregular, basada en la sección 265 del título 42 del código de USA, sobre razones de salud pública. Miles de personas fueron devueltas directamente a México, sin importar su nacionalidad. Quedaron en el abandono institucional, principalmente en la frontera norte del país. La política sigue activa: de marzo a septiembre de 2020, más de 197 000 personas fueron devueltas.

Por su parte, los gobiernos centroamericanos también decretaron el cierre de sus fronteras. El Salvador, el 13 de marzo de 2020 y Guatemala y Honduras, el 16 del mismo mes. Por tanto, las personas de estos países no podrían salir ni regresar. Este se volvió un hecho relevante por la presencia de población en situación migratoria irregular en México.

Si consideramos que la política migratoria del gobierno mexicano se ha caracterizado por un enfoque restrictivo de la movilidad humana, manifiesto en la gran cantidad de detenciones y deportaciones que realiza el Instituto Nacional de Migración, las devoluciones expeditas desde los Estados Unidos y el cierre de fronteras aéreas y terrestres en Centroamérica, más las condiciones de la pandemia, generaron un escenario poco halagador para las personas migrantes en situación irregular. Las estancias y estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración se convertirían en espacios críticos, por la falta de condiciones en que operan (hacinamiento, falta de infor-

mación, insuficiente atención médica y prolongado tiempo de detención). El riesgo de contagio era latente, lo cual generó situaciones tensas como amotinamientos y protestas de las personas detenidas.

El 17 de marzo de 2020, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) solicitó medidas cautelares<sup>3</sup> para prevenir el contagio de COVID-19 en las estaciones del Instituto Nacional de Migración, con la intención de salvaguardar la integridad física y psicológica, el estado de salud y la vida de las personas migrantes. Ese mismo día, el Instituto dijo aceptar las medidas cautelares e informó que, hasta la fecha, permanecían en las estaciones migratorias poco más de 3000 personas. Semanas después, el propio Instituto llevó a cabo una actividad de desalojo de dichas instalaciones, como medida para contener la propagación del coronavirus. El asunto es que, frente al cierre de fronteras centroamericanas y la restricción de la movilidad,<sup>4</sup> muchas de esas personas quedaron en México sin la posibilidad de regresar a sus países y con un apoyo humanitario muy escaso, toda vez que los albergues para migrantes (dependientes de la sociedad civil) en varios estados habían cambiado su dinámica de operación, justamente para disminuir los contagios del coronavirus.

Quienes permanecieron en los albergues fueron personas que estaban recibiendo sus

servicios humanitarios y de acompañamiento en procedimientos administrativos migratorios o del reconocimiento de la condición de refugiado. Sus perfiles y nacionalidades varían, aunque, como ha sido la tendencia en los últimos años, predominan las personas provenientes del norte de Centroamérica, de países como Guatemala, El Salvador y Honduras.

Por otro lado, la CNDH (2020) realizó en 2020 poco más de 1000 visitas a estaciones migratorias, donde se atendió a alrededor de 75 000 personas extranjeras. Tan solo en estos lugares recibieron 558 quejas. Son 24 entidades las señaladas por presuntas violaciones de derechos humanos en contra de personas migrantes. Entre ellas, se encuentran: Instituto Nacional de Migración, Instituto Mexicano del Seguro Social, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Guardia Nacional, Secretaría de Relaciones Exteriores y Ayuntamiento de Tapachula, Chiapas.

Los principales derechos vulnerados por las autoridades y hechos violatorios son los siguientes: derecho a la seguridad jurídica (omitir resoluciones de la situación jurídica migratoria, emplear arbitrariamente la fuerza pública, entre otros); derecho a la protección de la salud (omitir proporcionar atención médica, integración irregular de expedientes, abandono del paciente, entre otros); derecho al trato digno (acciones y omisiones que transgreden los derechos de los migrantes y de sus familiares, causar un daño derivado del empleo arbitrario de la fuerza pública, ejercer violencia desproporcionada durante la detención, entre otros).

Hechos como los documentados por la CNDH se vuelven cruciales para entender las lógicas del paradigma de la seguridad nacional. Por años, México construyó un andamiaje institucional basado en la detección,

3 Durante 2020, la Comisión Nacional de Derechos Humanos solicitó en 24 ocasiones la adopción de medidas cautelares para salvaguardar la integridad física y psicológica de personas migrantes. Las medidas fueron elevadas a diversas autoridades de los tres ámbitos de gobierno.

4 Diversas caravanas de personas migrantes fueron detenidas por los gobiernos centroamericanos durante el año 2020 en los meses de junio, julio, septiembre, octubre y diciembre. En marzo de 2021, el gobierno de Guatemala retornó a miles de migrantes, con bloqueos policiales y operativos en la frontera con Honduras.

detención y deportación de personas en situación migratoria irregular. Este no buscaba el acceso a derechos o la protección de las personas, sino generar precedentes para inhibir la migración irregular. La práctica ha sido funcional en condiciones normales, en las que la atención a migrantes se reduce a su deportación (la cual muchas veces dista de ser expedita). En la pandemia, la lógica institucional de detener y deportar sufrió graves alteraciones. El engranaje de la deportación dejó de funcionar y, por tanto, las autoridades migratorias se vieron en una encrucijada. De ahí que su medida no fuera la protección, sino literalmente el desalojo de sus instalaciones, para echar a las personas a su suerte.

Aunado al desalojo en las estaciones migratorias como medida para contener la propagación del coronavirus, el cierre de fronteras y la restricción de la movilidad, la Secretaría de Salud del gobierno federal lanzó el Plan Operativo de Atención a la Población Migrante ante el COVID-19,<sup>5</sup> bajo la justificación de la sección 265 del título 42 del código de USA. Se desarrollaron diversas acciones en casas, albergues y refugios para la población migrante, unidades del sector salud y puntos de internación terrestre. Las acciones principales del Plan Operativo fueron: vinculación local con jurisdicciones sanitarias y comunicación con las autoridades de salud; identificación de población en riesgo, para focalizar prevención y hacinamiento; atención y seguimiento de casos sospechosos y confirmados; instalación de un centro de aislamiento, y canalización a hospitales de referencia para la atención de COVID-19.

<sup>5</sup> El Plan Operativo de Atención a la Población Migrante supuso la colaboración con responsables de establecimientos para personas migrantes e instancias participantes, tales como Servicios Estatales de Salud, IMSS, ISSSTE, DIF, Instituto Nacional de Migración, salud municipal, ONG y responsables de las casas, los albergues y los refugios.

Ante la formación de una nueva caravana migrante proveniente de Honduras, el gobierno mexicano, a través del Instituto Nacional de Migración, ratificó su enfoque punitivo. Hizo público un comunicado en el que dicha autoridad lanzaba advertencias sobre sanciones para las personas extranjeras que pretendían internarse en México de forma irregular y sin contar con las medidas sanitarias decretadas para contener la pandemia.

Las acciones gubernamentales de regulación biológica y las prácticas disciplinarias que buscan enfrentar la migración con el argumento de la salud de las personas migrantes, mediante el control social y el disciplinamiento de los cuerpos, se han traducido en una biopolítica en la gestión de los flujos migratorios (Bolaños y Levine 2014; Trapaga 2020). El impacto de la pandemia sobre la población en situación de movilidad humana fue tal en América Latina y el Caribe que la atención biomédica se volvió un elemento central para justificar una práctica constante en la administración pública mexicana y en la política migratoria contemporánea. Se generó así un escenario desalentador para los derechos de las personas migrantes y solicitantes de asilo, sobre todo porque el gobierno mexicano adoptó una serie de acciones para reducir los contagios desde la gestión de las movilidades humanas y el ordenamiento de cuerpos. Esto, en disonancia con la Agenda 2030 y los objetivos centrales del Pacto Mundial para las Migraciones y el Pacto Mundial sobre los Refugiados, que establecen metas para poner en el centro a las personas.

## Consideraciones finales

La pandemia de la COVID-19 ha tenido un impacto generalizado en muchas dinámicas,

incluida la gestión de la movilidad. En los lugares de origen, tránsito y destino se han adoptado medidas que han afectado positiva o negativamente a las personas migrantes en situación irregular.

El caso mexicano requiere especial atención, en virtud de un complejo entorno para miles de personas que a diario huyen de Centroamérica e ingresan al país de forma irregular. Aunque despenaliza esa migración, la implementación de la Ley de Migración sigue teniendo un carácter punitivo. La creciente presión del gobierno estadounidense, que se complejizó con la aparición de las caravanas migrantes, influyó en las acciones llevadas a cabo por México. Lo que la nueva administración mexicana había denominado “nueva política migratoria” se inscribió en una lógica antimigratoria, ambigua, incierta y cambiante, dependiente abiertamente de las decisiones de Estados Unidos.

Por su parte, la pandemia, más que en una oportunidad para poner en el centro a las personas migrantes y cambiar el enfoque con el que se gestionaba la migración, se convirtió en el pretexto para justificar la indiferencia estatal hacia quienes estaban en situación irregular en el país, pero también para seguir implementando medidas de contención migratoria. Ello abre la discusión sobre la importancia de cambiar el paradigma, de uno centrado en la seguridad nacional a uno relativo a la seguridad humana. El alto nivel de vulnerabilidad que viven las personas migrantes en México, durante la emergencia sanitaria, requiere acciones innovadoras que no las vean como una amenaza o carga, sino como sujetos con necesidades de protección e integración en las sociedades de destino.

Sin embargo, el cambio de paradigma se avizora lejano. La política migratoria mexica-

na dista de ser garantista de derechos; por el contrario, mantiene la lógica de la seguridad nacional, evidente en el reforzamiento de las fronteras, la detención como principio y la deportación como norma.

## Bibliografía

- Álvarez, Soledad. 2016. “¿Crisis migratoria contemporánea? Complejizando dos corredores migratorios globales”. *Ecuador Debate* (97): 155-171.
- Anguiano, María Eugenia, y Rodolfo Cruz. 2014. *Migraciones internacionales, crisis y vulnerabilidades. Perspectivas comparadas*. México: EL COLEF.
- Bauer, Lizbeth. 2020. “Dos crisis que explican las dinámicas migratorias más recientes en los tres países del norte de Centroamérica”. *REMHU: Revista Interdisciplinaria de Mobilidade Humana* 28: 33-50.
- Bolaños Guerra, Bernardo, y Elaine Levine. 2014. “Biopolítica y bioeconomía de la reforma migratoria en Estados Unidos”. *Carta Económica Regional* 26 (114): 21-40.
- Buzan, Barry. 1983. *People, States & Fear: The National Security Problem in International Relations*. Londres: Wheatsheaf Books.
- Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde. 1998. *A New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner Pub.
- Canales, Alejandro, Juan Alberto Fuentes y Carmen De León. 2019. *Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica*. México: FAO/CEPAL.
- Casillas, Rodolfo. 1996. “Un viaje más allá de la frontera: los migrantes centroamericanos en México”. *Perfiles Latinoamericanos* (8): 141-171.

- Castillo, Manuel Ángel. 2000. "Las políticas hacia la migración centroamericana en países de origen, de destino y de tránsito". *Papeles de población* 6 (24): 133-157.
- Castillo, Manuel Ángel. (2010). "Las políticas y la legislación en materia de inmigración y transmigración". En *Los Grandes Problemas de México: Migraciones Internacionales*, coordinado por Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco, 547-578. México: Editorial Universidad de Quintana Roo.
- Cárdenas, Eliana. 2018. *Políticas internacionales, migración y gobernanza*. México: Editorial Colegio de México.
- COMAR (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados). 2021. "La COMAR en números", <https://bit.ly/3nV1spa>
- CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos). 2020. "Informe actividades 2020, personas migrantes", <https://bit.ly/3H3mXM6>
- Cordero, Blanca Laura, y María Georgina Garibo. 2019. "Las caravanas de migrantes centroamericanos: acuerpamientos en movimiento". En *Migraciones internacionales en el siglo XII. Un análisis desde una perspectiva crítica*, coordinado por Ada Cabrera, Gustavo Rodríguez e Ibelis Blanco, 253-269. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Corona, Rodolfo, y Rodolfo Tuirán. 2008. "Magnitud de la emigración de mexicanos a Estados Unidos después del año 2000". *Papeles de población* 14 (57): 9-38.
- Correa Cabrera, Guadalupe. 2014. "Seguridad y migración en las fronteras de México: diagnóstico y recomendaciones de política y cooperación regional". *Migración y Desarrollo* 12 (22): 147-171.
- Delgado, Raúl, y Oscar Mañán. 2005. "Migración México-Estados Unidos e integración económica". *Política y cultura* (23): 9-23.
- Gaspar, Des, y Giulia Sinetti. 2016. "Una investigación sobre migración en el marco de la seguridad humana". *Migración y Desarrollo* 14 (27): 19-63.
- González, Emilio. 2015. "Crisis humanitaria, violencia criminal y desplazamiento forzado en el Triángulo Norte de Centroamérica". *Relaciones Internacionales* (122-123): 91-133.
- Hernández López, Rafael Alonso, e Iván Francisco Porraz. 2020. "De la xenofobia a la solidaridad: etnografías fronterizas de la caravana migrante". *Frontera Norte* 32: 1-23. doi.org/10.33679/rfn.v1i1.2024
- Joseph, Daniel. 2015. "Política migratoria y de control fronterizo de Estados Unidos hacia México y Centroamérica". *Revista Enfoques* 6 (8): 193-214.
- Manaut, Raúl. 2015. "Centroamérica: Geopolítica, militarización y crisis humanitaria". *Comentario Internacional. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales* (15): 211-239.
- Márquez, Humberto. 2015. "No vale nada la vida: éxodo y criminalización de migrantes centroamericanos en México". *Migración y desarrollo* 13 (25): 151-173.
- Massey, Douglas, Karen Pren y Jorge Durand. 2009. "Nuevos escenarios de la migración México-Estados Unidos: Las consecuencias de la guerra antiinmigrante". *Papeles de población* 15 (61): 101-128.
- Morales Vega, Luisa. 2012. "Categorías migratorias en México: análisis a la Ley de Migración". *Anuario mexicano de derecho internacional* 12: 929-958.
- Nájera, Jessica. 2016. "El complejo estudio de la actual migración en tránsito por Méxi-

- co: Actores, temáticas y circunstancias”. *Migraciones Internacionales* 8 (3): 255-266.
- París, María Dolores. 2017. *Violencias y migraciones centroamericanas en México*. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Ramos, Diego Noel, Enrique Coraza de los Santos y Santiago Martínez. 2018. “Miradas desde el sur de México sobre seguridad y frontera”. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* (23): 57-72. doi.org/10.17141/urvio.23.2018.3551
- Ramos, Diego Noel, Rafael Alonso Hernández y Abel Astorga. 2019. *Trayectorias humanas en la bestia. Migración en tránsito y estacionalidad de centroamericanos. Ocotlán y Guadalajara*. 2010-2015. México: Universidad de Guadalajara.
- Ramos, Diego Noel. 2020. “La triple frontera: propuesta conceptual para explicar las dinámicas de la región fronteriza entre México y Guatemala”. *Cuadernos Inter.c.a.mbio Sobre Centroamérica y El Caribe* 17 (2). doi.org/10.15517/c.a.v17i2.43760
- Revelo, Michael. 2018. “Securitización como supervivencia, securitización como actos del habla: crítica a la Escuela de Copenhague”. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 22: 58-69. doi.org/10.17141/urvio.22.2018.3157
- Rodríguez, Ernesto, Salvador Berumen y Luis Felipe Ramos. 2011. “Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales”. *Apuntes sobre migración* 1.
- Rodríguez Ortiz, Roxana 2020a. “Los estudios sobre fronteras internacionales desde una perspectiva comparativa”. En *Miradas a las migraciones, las fronteras y los exilios*, editado por Enrique Coraza de los Santos y Soledad Lastra, 23-42. Buenos Aires: CLACSO.
- Rodríguez Ortiz, Roxana. 2020b. *Migración cero. Reterritorializar la condición del refugiado en México*. Bajo Tierra Ediciones.
- Rocha Quintero, Jorge. 2011. “Nueva Ley de Migración. Avances y retos”. *Análisis plural* (1): 145-156.
- UPMRIP (Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas). 2019. “Nueva Política Migratoria del Gobierno de México. 2018-2024”, <https://bit.ly/3fVhf2S>
- Trapaga, Iban. 2020. *Las migraciones como pandemias. Normalización y normativación de los cuerpos migrantes en el México contemporáneo*. Barcelona: Anthropos.
- Unidad de Política Migratoria. 2019. “Extranjeros presentados y devueltos”, <https://bit.ly/3ABcmWq>
- Varela, Amarela. 2019. “Capitalismo caníbal: migraciones, violencia y necropolítica en Mesoamérica”. En *América Latina en movimiento. Migraciones, límites a la movilidad y sus desbordamientos*, coordinado por Blanca Cordero, Sandro Mezzadra y Amarela Varela, 99-124. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México/ Traficantes de sueños.
- Vega, Heriberto, Rafael Alonso Hernández y Manuela Camus. 2016. *El desafío de transitar-vivir en la ciudad para las personas migrantes en Guadalajara*. México: Dignidad y Justicia en el Camino A.C.
- Velasco, Honorio, y Ángel Díaz de Rada. 2006. *La lógica de la investigación etnográfica*. España: Trotta.
- Villafuerte, Daniel, y María del Carmen García. 2011. *Migración, seguridad, violencia y derechos humanos. Lecturas desde el sur*. México: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas/Miguel Ángel Porrúa.
- Villafuerte, Daniel, y María del Carmen García. 2015. “Crisis del sistema migratorio y

- seguridad en las fronteras norte y sur de México”. *REMHU: Revista Interdisciplinaria de Movilidades Humana* 23 (44): 83-98.
- Villalobos, Oscar y Ramírez Rubén. 2019. “Gubernamentalidad necropolítica y resistencia al destino de la muerte en el sistema migratorio mesoamericano”. *Revista Antropología del Sur* 6 (12): 11-38.
- Willers, Susanne. 2019. “Migración, trabajo y subjetividad: Las experiencias de mujeres centroamericanas en tránsito por México”.
- En *América Latina en movimiento. Migraciones, límites a la movilidad y sus desbordamientos*, coordinado por Blanca Cordero, Sandro Mezzadra y Amarela Varela, 125-157. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México/Traficantes de sueños.
- Waeber, Ole. 1998. “Securitization and Desecuritization”. En *On Security*, editada por Ronnie Lipschutz, 46-86. Nueva York: Columbia University Press.

# Fuerzas armadas y pandemia en Argentina (2020-2021): profesionalización militar ante la asignación de misiones subsidiarias

## *Armed Forces and Pandemic in Argentina (2020-2021): Military Professionalization in Subsidiary Missions*

Luciano Anzelini<sup>1</sup>

*Recibido: 16 de abril de 2021  
Aceptado: 30 de junio de 2021  
Publicado: 31 de enero de 2022*

### Resumen

El artículo estudia el papel de las Fuerzas Armadas argentinas ante la emergencia sanitaria por COVID-19, tomando como referencia la expansión del rol castrense en América Latina en el contexto de la pandemia. El objetivo es mostrar que, a diferencia de lo que advierten algunos analistas acerca de los peligros para la democracia en otros países de la región, la asunción prolongada de esta misión subsidiaria por parte de los uniformados argentinos no ha revelado consecuencias negativas. La investigación combina herramientas conceptuales de la ciencia política y del estudio de las relaciones civiles-militares, y emplea un diseño teórico-metodológico cualitativo, ajustado al método conocido como “estudio de caso desviado”. Se concluye que en el accionar de las Fuerzas Armadas argentinas ante la pandemia han convergido factores políticos, normativos y operacionales que explican el éxito de la “Operación General Belgrano”.

**Palabras clave:** fuerzas armadas; misiones subsidiarias; pandemia; profesionalización militar; relaciones civiles-militares

### Abstract

The article sets out to analyze the role of the Argentine armed forces in the face of the COVID-19 health emergency, taking as a reference the expansion of the military role in Latin America in the context of the pandemic. The aim is to exhibit that, despite certain experts having warned about the dangers to democracies in other Latin American countries, the prolonged assumption of subsidiary missions by Argentine soldiers has not revealed negative consequences. The investigation combines conceptual tools from political science and the study of civil-military relations, in ad-

<sup>1</sup> Universidad Nacional de San Martín/Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, luciano\_anzelini@hotmail.com,  orcid.org/0000-0002-3180-1527



dition to the use of a qualitative design adjusted to the method known as “deviant case study”. It is concluded that political, normative and professional aspects explain the success of the “General Belgrano Operation”, carried out by the Argentine armed forces to deal with the pandemic.

**Keywords:** armed forces; civil-military relations; military professionalization; pandemic; subsidiary missions

## Introducción

Hace algunos años, en un minucioso estudio de casos, David Pion-Berlin (2016, 1) se preguntaba qué tan bien cumplen los militares sus tareas en tiempos de paz. La inquietud se complejiza cuando se pretende detectar en qué medida asumir misiones no convencionales afecta el profesionalismo militar. En definitiva, se trata de saber si los militares pueden cumplir roles subsidiarios sin afectar su preparación para la defensa externa.

Pese al recurso a la “guerra contra el enemigo invisible”, empleado durante la pandemia de COVID-19, el problema no tiene que ver con la guerra sino con los desafíos en tiempos de paz. El despliegue de la organización castrense en áreas densamente pobladas, en contextos de emergencia y de manera sostenida en el tiempo podría afectar el equilibrio de las relaciones civiles-militares (Diamint 2020; 2021; Isacson 2020). Según la semblanza de Adam Isacson (2020, 1) para América Latina, “la pandemia podría dejar una región con un equilibrio cívico-militar inclinado fuertemente hacia los generales”.

En la intersección de estas dos preocupaciones –la profesionalización y el estado de las relaciones civiles-militares– se ubica el tema del presente artículo. Las Fuerzas Armadas

argentinas han cumplido un papel relevante ante la pandemia, con altos niveles de aceptación en la opinión pública. Con ello, surgen interrogantes que se adicionan a los formulados por Pion-Berlin e Isacson: ¿cuáles son los aspectos que favorecieron el desempeño de los militares argentinos?, ¿qué influencia tuvieron el Ministerio de Defensa y las experiencias previas de apoyo en emergencias?, ¿cuál es el impacto de las normas de nivel nacional y ministerial?, ¿podría la prolongación de la asistencia ante la crisis afectar el desenvolvimiento profesional?, ¿cuáles son los aspectos operativos sobresalientes de la respuesta del instrumento militar?, y, por último, ¿en qué medida el caso argentino podría ser objeto de reequilibrios civil-militares?

El planteamiento central es que en el accionar de las Fuerzas Armadas argentinas han convergido una serie de factores –políticos, normativos y operacionales– que resultaron decisivos para el éxito de las intervenciones. Las potenciales externalidades negativas, ligadas a una eventual desprofesionalización o al debilitamiento del gobierno político de la defensa, no se registraron en 2020-2021. Los logros en materia legislativa –resultado de casi 40 años de democracia ininterrumpida– y la modernización del planeamiento de la defensa –impulsado desde 2006– constituyen poderosos inhibidores contra la desprofesionalización y la proyección de los militares sobre el sistema político (Anzelini y Poczynok 2014). Lejos de fuerzas armadas transformadas en guardias nacionales (Rouquié y Suffern 1994) o en actores corporativos con capacidad de veto sobre la política (Garretón 2003), el caso argentino revela una experiencia de i) efectivo gobierno político de las misiones subsidiarias de la defensa, y ii) alta profesionalización, no politización y adecuado desempeño operacional.

En la metodología de la investigación se combinan herramientas conceptuales de la ciencia política y del estudio de las relaciones civiles-militares. Se parte de un marco argumental que fija proposiciones a los efectos de recoger evidencia empírica que permita su ordenamiento e interpretación (Sautu 2005, 61). Se emplea un diseño teórico-metodológico cualitativo, ajustado al método conocido como estudio de caso. Como señalan Dogan y Kazancigil (citado en Ortega Expósito 2012, 83), con base en Lipset (1963), “un estudio de caso puede ser implícitamente comparativo sin comparar”. Lijphart (1971, 691-693), en su tipología, menciona el estudio de caso desviado: “El caso se diseña en función de su importancia teórica. Por ello es seleccionado, porque se desvía respecto a la tendencia prevista en una teoría o generalización previa”. En la perspectiva de Lijphart, es la excepcionalidad lo que acrecienta el valor teórico. En una región donde la expansión del rol de los cuerpos militares despierta interrogantes sobre la calidad de las instituciones, Argentina continúa exhibiendo un sistema de defensa asentado en relaciones civiles-militares plenamente democráticas.

En la primera sección se revisan los aportes conceptuales recientes sobre las implicancias profesionales y políticas de la asignación de misiones no convencionales. Asimismo, se aborda en términos generales el rol de los cuerpos militares latinoamericanos frente a la pandemia de COVID-19. En la segunda, se analizan las particularidades del ordenamiento normativo argentino y el despliegue operacional del instrumento militar ante la pandemia. Se plantea que este ha garantizado que no se pusieran en tensión las relaciones civiles-militares. Finalmente, se extraen conclusiones que buscan contribuir al acervo de investigaciones sobre el rol subsidiario de las fuerzas armadas.

## Fuerzas armadas y misiones no convencionales

Pion-Berlin (2016, 1) formula dos preguntas fundamentales: 1) ¿qué nivel de desempeño exhiben los militares al realizar tareas subsidiarias?; y 2) ¿de qué modo podrían cumplirlas sin afectar el profesionalismo que requiere la misión principal? La disquisición se remonta al planteo de Morris Janowitz: según este clásico de las relaciones civiles-militares, en el futuro, las fuerzas armadas se convertirían en organizaciones flexibles que, en tiempos de paz, cumplirían roles acordes a las necesidades de la sociedad; mientras que en tiempos de guerra retornarían a su rol convencional. El autor alude al modelo de las guardias constabularias (Janowitz 1960, 418-419).

Janowitz (1960, 435) detectó tempranamente una preocupación que ya despuntaba entre los militares: la “pérdida de prestigio y honor” que podría derivarse de su conversión en una fuerza híbrida. Retomando esa línea, Pion-Berlin (2016, 2) trata de mostrar que “existe un límite hasta el cual una organización militar puede estirarse más allá de su rol convencional”. Su estudio aborda una serie de casos en los que evalúa el desempeño militar en misiones no convencionales. Se enfoca en las experiencias de México (seguridad interior), Chile (desastres naturales), Bolivia y Venezuela (acción cívica).

Pion-Berlin (2016, 6) profundiza en dos aspectos clave para esta investigación. Por un lado, si los cuerpos militares están preparados para restringirse en el uso de la fuerza, un desafío especialmente demandante en zonas urbanas. Por el otro, si pueden cumplir misiones sociales sin incurrir en violaciones humanitarias o en el uso instrumental de los

sectores asistidos. Otro factor a considerar es que los militares asumen misiones subsidiarias a partir de capacidades preexistentes. Se trata de prestar atención al *path-dependency* (trayectoria institucional) para prever, de algún modo, su posible eficacia. Pion-Berlin advierte que “efectivamente hay misiones internas que los militares han cumplido con destreza”. Para un desempeño eficiente en tareas no convencionales, y atendiendo a la naturaleza conservadora que suelen exhibir las organizaciones militares a la hora de “reinventarse”, la asignación de nuevos roles debe apoyarse en la disposición de activos y saberes. Existen fortalezas que los militares pueden volcar hacia tareas diferentes al enfrentamiento: sus capacidades de coordinación, comando y control; su alcance nacional y dispersión geográfica; su capacidad de movilización de medios, hombres y materiales y su *expertise* diversificada (Pion-Berlin 2016, 5-7).

El autor enumera algunos factores que deberían cumplirse para que la asignación de misiones no convencionales no redunde en desprofesionalización: i) una escala y tiempo limitados para el cumplimiento de las atribuciones encomendadas; ii) que los oficiales designados para dirigir las tareas subsidiarias sean mantenidos fuera de posiciones de poder político, y iii) que los oficiales asignados para dirigir las tareas subsidiarias no sean los responsables de la asignación de fondos (Pion-Berlin 2016, 183).

Entre los casos que estudia Pion-Berlin corresponde mencionar, en primer lugar, la experiencia chilena en emergencias y desastres naturales, en particular frente a los terremotos de 2010 y 2014. Las fuerzas armadas han sido tan eficaces –advierte el autor– que incluso se corre un “riesgo” paradójico: que se genere

una total dependencia de ellas, lo que podría debilitar a las agencias civiles encargadas originalmente del tema. Muchas fortalezas de la organización militar aplican para ese tipo de misión: despliegue territorial masivo de hombres y medios; sistema jerárquico de comando y control, así como capacidades logísticas y de almacenamiento para los esfuerzos de rescate y reconstrucción. Incluso las capacidades relativas al poder de fuego del instrumento militar han resultado propicias, según Pion-Berlin (2016, 186), para disuadir la posibilidad de saqueos.<sup>2</sup>

Los casos de Venezuela y Bolivia han arrojado resultados dispares en materia de empleo de los militares para acciones sociales. Las fuerzas armadas desempeñaron tareas extendidas territorialmente, aprovechando la amplia dispersión de su despliegue y sus capacidades logísticas. En el caso venezolano, se aprovechó la experiencia acumulada de participación en proyectos anteriores (construcción, asistencia médica y alfabetización), aunque los militares fueron destacados por periodos indefinidos. Para emprender esas tareas, contaron con financiamiento significativo y poder político, lo que desalentó el carácter transitorio de la misión. En la mirada de Pion-Berlin (2016, 187), fueron creciendo la corrupción, los presupuestos no regulados y la ausencia de rendición de cuentas.

En la Bolivia de Evo Morales, las “misiones sociales” de los militares tuvieron duración limitada, a la vez que experimentaron restricciones en su desenvolvimiento operacional.

<sup>2</sup> Esto contrasta con lo sucedido entre octubre de 2019 y marzo de 2020, cuando se produjo el estallido social contra el gobierno de Sebastián Piñera. En el marco de las manifestaciones, hubo más de un centenar de violaciones graves a los derechos humanos, cometidas por policías y militares (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2019).

Hubo un adecuado aprovechamiento de la capacidad logística de las fuerzas armadas para cumplimentar el proyecto de *vouchers* escolares en todo el territorio nacional. El despliegue operativo duró un mes, tras el cual los militares retornaron a sus funciones ordinarias. Les fue prohibido asumir posiciones políticas o financieras, a la vez que fueron objeto de auditoría civil. Para Pion-Berlin (2016, 187), se trató de un éxito en cuanto al aprovechamiento de las capacidades de la organización militar:

El planteo de Pion-Berlin es que los civiles pueden ejercer razonablemente bien el gobierno político de los asuntos militares, a pesar de que las fuerzas armadas asuman misiones subsidiarias con mayor frecuencia. Sin embargo, en ocasiones pierden la capacidad de supervisión operacional. Los civiles han demostrado cierta incapacidad para auditar lo que sucede en el terreno, y dificultades para sancionar faltas, denunciar delitos o evitar violaciones a los derechos humanos. Esto ha sucedido en México, particularmente en el despliegue de patrullas operativas en zonas urbanas (Pion-Berlin 2016, 189).

Finalmente, depender de los militares para este tipo de misiones puede conducir a privilegios corporativos. Ellos suelen presionar por pagos extraordinarios, nuevas reglas de empeñamiento, sanción de inmunidades o empleo de tribunales castrenses (Pion-Berlin 2016, 190). Como se observará, en el caso de las Fuerzas Armadas argentinas ante la pandemia –por las razones políticas, normativas y operativas que serán descritas– no se ha incurrido en ninguno de esos beneficios y/o arbitrariedades. Asimismo, se ha cumplido con el conjunto de factores necesarios para que la asignación de misiones no convencionales no redunde en desprofesionalización.

## La pandemia y las fuerzas armadas: ¿debilitamiento de la democracia?

El papel de las fuerzas armadas en tareas subsidiarias se ha expandido en América Latina durante la pandemia de COVID-19 (Dasso 2020). Su rol en la vida diaria de la ciudadanía está llevando, según algunos analistas, a un proceso de creciente militarización de la seguridad pública y de reequilibrio de las relaciones civiles-militares (Diamint 2020; 2021; Isacson 2020). Según Isacson (2020, 1),

cuando la pandemia se acabe, los líderes civiles no solo van a tener que lidiar con las secuelas de las masivas fatalidades y de las economías en desintegración, sino también con la reintegración a los cuarteles de un ejército fortalecido (...) Si son incapaces de hacer esto, América Latina después del coronavirus será una región repleta de regímenes que solo [podrán] ser descritos como democracias parciales o desaparecidas.

Como se ha desarrollado, es comprensible que las fuerzas armadas tengan una importante participación ante emergencias de duración limitada. Son organizaciones que cuentan con una importante capacidad logística: “Helicópteros, aviones de transporte, vehículos de diverso tipo y hospitales de campaña” (Isacson 2020, 2). A diferencia de las fuerzas de seguridad, son “la única institución gubernamental que, en las condiciones cotidianas, no están operando a su máxima capacidad”, sino que “están en un estado de ‘preparación’ en el que la mayoría del personal y el equipo no están exactamente inactivos, sino enfocados en el entrenamiento, la planificación y el mantenimiento para otras eventualidades”. En consecuencia, disponen de una “capacidad de respuesta adicional” cuando se presenta una emergencia (2020, 2-3).

En este marco, Isacson (2020, 1) pone el foco en una de las cuestiones advertidas por Pion-Berlin: la escala y el tiempo de la misión subsidiaria. Según el autor, la pandemia de COVID-19 es “un tipo de desastre natural distinto: está pasando en todas partes del mundo, por un periodo de tiempo indefinido”. Además, al interior de los países no está localizado, sino que se desarrolla simultáneamente en todas las regiones. Las Fuerzas Armadas latinoamericanas han estado en el espacio público mucho más que antes de la pandemia, realizando patrullajes, detenciones, toques de queda, bloqueos de fronteras y distribución de alimentos.

En consecuencia, cuando no están presentes las restricciones que Pion-Berlin (2016) considera indispensables para el accionar de las fuerzas militares en tareas subsidiarias, el resultado puede afectar el equilibrio de las relaciones civiles-militares (Diamint 2020; 2021; Isacson 2020). El problema que advierten algunos expertos es que, con el aumento de su participación frente a la COVID-19, resultará muy improbable la retracción militar en los próximos años. Según Rut Diamint, se conjugan dos problemáticas: la escasa capacidad de gestión civil por parte de muchos gobiernos; y el peligro que se cierne sobre las democracias (citado en Isacson 2020, 5). Poner responsabilidades que pertenecen a la esfera del gobierno civil en manos de los militares conlleva el peligro de ampliar el campo de acción de organizaciones preparadas para aplicar el máximo poder de fuego del Estado. En la mirada de Isacson (2020, 8):

Después de entregarles la lucha contra el crimen, el control de multitudes (...) la construcción de infraestructura, la protección ambiental y otras funciones de los civiles, es un gran acto de fe esperar que continúen siendo apolíticos y no deliberativos.

Frente a ese panorama, el caso argentino —dadas las particularidades políticas, normativas y operativas que son objeto de análisis en los próximos apartados— no revela una situación de reequilibrio de las relaciones civiles-militares.<sup>3</sup> Los uniformados cumplen su rol ante la pandemia en un marco de elevado profesionalismo y bajo la conducción política de las autoridades civiles. Asimismo, tienen un alto reconocimiento de la ciudadanía, que valora su consustanciación con el régimen democrático y su eficiente papel durante la emergencia sanitaria.

## El caso argentino

A continuación, se describen los aspectos políticos, normativos y operacionales que encuadran el presente análisis. La argumentación gira en torno a los plexos legales y a las decisiones operacionales que orientaron la gestión de la pandemia en el campo de la defensa. En ese marco, resulta indispensable, en primer término, hacer referencia a algunos antecedentes políticos e históricos, dada su relevancia para descartar los riesgos que Isacson identifica en otros países de América Latina.

### *Gobierno político de la defensa*

La normativa argentina establece una separación nítida entre los asuntos de defensa externa y seguridad interior. Así lo consignan las Leyes de Defensa Nacional, N°23.554, de Seguridad Interior, N°24.059 y de Inteligencia Nacional, N°25.520, sus modificatorias y

<sup>3</sup> Para una mirada diferente sobre el asunto, ver Diamint (2020, 6, 11). Una conclusión similar puede encontrarse en Calderón (2021, 400).

decretos reglamentarios. Este entramado fue sancionado por cuatro gobiernos consecutivos, de diferente color político y en distintas etapas de la Argentina contemporánea.<sup>4</sup> Sus fundamentos constituyen los ejes de una política de Estado que supuso el abandono de la “doctrina de seguridad nacional” y el retorno a la “doctrina de defensa nacional” (López 2010, 254). El decreto reglamentario de la Ley de Defensa Nacional expresa con claridad:

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 ‘nuevas amenazas’, responsabilidad de otras agencias del Estado organizadas y preparadas a tal efecto.

Esa aproximación contrasta con el desvanecimiento de la división de responsabilidades entre organismos castrenses y de seguridad, que se ha extendido en América Latina (Diamint 2020; 2021; Isacson 2020). Como señalan algunos expertos, los militares difieren de los policías en cuanto a sus objetivos de intervención, así como en sus medios, formación, doctrina, inteligencia y adiestramiento. A diferencia de los policías, no están preparados para el uso gradual y diferenciado de la fuerza, ya que el principio de proporcionalidad no está presente en su adiestramiento (Saint-Pierre 2008, 18-19).

Refiriéndose a las actividades de seguridad ciudadana que los militares latinoame-

ricanos han realizado durante la pandemia, y en particular a los excesos verificados en Bolivia (durante el gobierno de Áñez), El Salvador, Honduras y Perú, Isacson (2020, 2) advierte: “En una democracia, es incongruente que las fuerzas armadas, una institución jerárquica y entrenada para usar fuerza abrumadora para derrotar a un enemigo, se conviertan en parte de la vida diaria de los ciudadanos”.

El dilema de las relaciones civiles-militares no está presente en Argentina. Ello tiene que ver tanto con la subordinación de los militares al poder legalmente constituido, como con la escisión normativa entre defensa y seguridad, que fija límites precisos a su accionar. Según el general Martín Deimundo, comandante operacional de las Fuerzas Armadas,

en la Argentina ocurrió junto con la pandemia –que es un hecho excepcional– otro hecho excepcional: el empleo de las fuerzas armadas casi antinaturalmente porque estos comandos que salen a operar lo hacen sin armamento. Para el militar salir sin armamento es sentir que le falta algo. Sin embargo, ese detalle, que parece menor, fue uno de los factores de éxito de esta operación (Marón 2020).

El consenso normativo de las últimas cuatro décadas contribuyó a fijar la subordinación de los militares al poder político. La última insubordinación castrense ocurrió en diciembre de 1990, con el “alzamiento carapintada” liderado por Mohamed Alí Seineldín. El gobierno de Carlos Menem (1989-1999) reprimió sin vacilaciones los focos rebeldes. Desde entonces, no se volvieron a registrar nuevas proyecciones indebidas sobre el sistema político (López 1994; Battaglini 2010).

<sup>4</sup> La Ley de Defensa Nacional fue sancionada en 1988, durante el gobierno de Raúl Alfonsín; la de Seguridad Interior, en 1992, con Carlos Menem y la de Inteligencia Nacional, en 2001, con Fernando de la Rúa. En 2006, Néstor Kirchner reglamentó la Ley de Defensa Nacional a través del Decreto N° 727/2006.

Si bien la referencia a situaciones que ocurrieron hace 30 años puede parecer anacrónica, se convierte en un factor clave para explicar, en buena medida, la prescindencia política de las Fuerzas Armadas. Mientras el fantasma de la militarización y su impacto sobre la calidad del régimen democrático ganan espacio en las reflexiones de algunos expertos latinoamericanos, en Argentina el rol de los militares ante la pandemia no despierta similares interrogantes. Según el general Juan Martín Paleo, jefe del Estado Mayor Conjunto,

la declaración por el Gobierno Nacional del Estado de Emergencia Sanitaria (...) trajo consigo la exigencia de un planeamiento abreviado y la consecuente y no muy usual imagen de soldados operando en pueblos y ciudades de toda la República (...) La pandemia evidenció la enorme capacidad de las Fuerzas Armadas en tareas de Protección Civil (...) Hoy conformamos unas FFAA profesionales, completamente comprometidas con la democracia y la Constitución Nacional, cuya eficiencia reposa esencialmente en la legitimidad y legalidad de sus fines, conducidas por las autoridades políticas de la defensa (Paleo 2021).

El “gobierno político de la defensa” se encuentra consagrado de modo explícito en la normativa que regula al sector (Anzelini y Poczynok 2014, 146). El Decreto 727/2006 es contundente: “Toda forma competente de ejercicio del gobierno político institucional sobre los asuntos de defensa y sobre las Fuerzas Armadas no puede reducirse a meros actos y prácticas formales y simbólicas”. Simultáneamente, la norma fija con precisión el rol de los organismos militares dependientes de la conducción política: el Estado Mayor Conjunto y las tres fuerzas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea). En el caso del primero, el de-

creto lo ubica como “la máxima instancia de asistencia y asesoramiento en materia militar” y “responsable del planeamiento estratégico militar”. Por su parte, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea se abocan exclusivamente a “alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición”.

Finalmente, en Argentina se da una particularidad: las normas actuales en materia de justicia militar constituyen un poderoso inhibidor frente a potenciales abusos de las Fuerzas Armadas. Esto es importante en contextos de emergencia, dadas las prerrogativas con que suelen contar los militares en algunos países de la región. Según Isacson (2020, 3), “el personal militar que comete violaciones del derecho internacional humanitario tiende a ser juzgado en un sistema de justicia militar separado”.

A partir de 2008, en Argentina se ha desarrollado una profunda reforma en materia de administración de justicia militar, que dejó atrás el Código de 1951. En la actualidad rige la Ley N° 26.394, que modificó los códigos Penal y Procesal Penal de la Nación; instituyó un Procedimiento Penal Militar para Tiempos de Guerra o de otros Conflictos Armados y estableció un Código de Disciplina y un Servicio de Justicia Conjunto de las Fuerzas Armadas. La reforma, que atraviesa varios ejes,<sup>5</sup> ha conllevado la eliminación del fuero militar para el juzgamiento de delitos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas. En el

5 Se trata de i) el tratamiento de los delitos militares en la órbita de la Justicia Federal; ii) la eliminación de la pena de muerte del ordenamiento jurídico (aunque sin uso, se mantenía vigente en el sistema legal militar); iii) la eliminación de los tribunales de honor; iv) el rediseño del sistema disciplinario para adecuarlo a las exigencias del artículo 18 de la Constitución Nacional y de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y v) el reordenamiento de los servicios de justicia en el ámbito militar (Ministerio de Defensa 2015, 286-287).

contexto de la pandemia, los uniformados argentinos no gozan de las inmunidades ni de los privilegios con que sí cuentan los militares en otros países latinoamericanos (CELS 2018, 30-32).

Hasta el momento, no ha habido ninguna denuncia por violaciones a los derechos humanos cometidas por integrantes de las Fuerzas Armadas argentinas desde el inicio de la pandemia, según se pudo constatar en consultas a la Dirección Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Defensa. Todavía más, en un escenario político fuertemente polarizado, resulta significativo que las comisiones de Defensa Nacional del Congreso de la Nación no hayan tramitado ni un solo pedido de informes respecto de eventuales excesos de los uniformados en el cumplimiento de misiones subsidiarias frente a la COVID-19. Las comisiones de Defensa Nacional de las Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación han ingresado 166 proyectos (de Ley, de Resolución, de Declaración y de Comunicación) durante el período. Solo tres se relacionan con el desempeño de las Fuerzas Armadas ante la pandemia: dos que expresan aprobación y uno que requiere información sobre aspectos de ejecución presupuestaria.

### *Desastres y emergencias en el ordenamiento normativo*

El plexo jurídico de la defensa —ya sea el jurisdiccional o aquel que, teniendo origen en otra área del Estado, impacta sobre ella— es muy claro en cuanto a tres aspectos: i) la centralidad de la conducción política de los asuntos militares; ii) el rol subsidiario de las Fuerzas Armadas ante emergencias o desastres y iii) la importancia de atender estas problemáticas

sin afectar el cumplimiento de la misión primaria del instrumento militar.<sup>6</sup>

La Ley de Defensa Nacional establece, en su artículo 33, que el presidente de la nación aprueba los planes y acciones para la defensa civil. El Decreto N° 727/2006 adiciona un aspecto que contribuye a aventar el temor de Isacson respecto de la militarización de la seguridad pública. En su artículo 3, establece que el Sistema de Defensa

no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión 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.

En otro orden, la Ley N° 24.948 (Reestructuración de las Fuerzas Armadas) establece, en su artículo 6, las operaciones de empleo de las Fuerzas Armadas. Allí se incluyen las de “apoyo a la comunidad nacional o de países amigos”. Sobre estas, en el artículo 24 se precisa que deberán ser financiadas por fuera de los

6 El artículo 1 del Decreto 727/2006 establece su misión principal: “Las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s”. Un ejemplo claro en cuanto a la importancia de atender las misiones subsidiarias sin afectar el cumplimiento de la misión principal lo constituye la reciente aprobación del Plan Anual de Inversiones del Fondo Nacional de la Defensa (Ministerio de Defensa 2021), la más importante iniciativa en materia de reequipamiento militar en décadas. En la Resolución MD 402/2021 —aprobatoria de dicho plan— se enfatiza que “la priorización de las capacidades con que deberá contar el Instrumento Militar de la Defensa Nacional estará orientada, en primer término, por el objetivo de garantizar la continuidad y la eficacia creciente en la ejecución de la misión principal de las Fuerzas Armadas” (Ministerio de Defensa 2021). En efecto, el conjunto de proyectos de inversión allí contenidos exhibe un peso decisivo de la preparación para la defensa externa de la nación.

recursos ordinarios destinados a la “función Defensa”. Por su parte, el Poder Ejecutivo estableció en su Decreto 2645/2014 (Directiva de Política de Defensa Nacional 2014) las denominadas “misiones secundarias”. Identifica entre ellas “la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos frente a situaciones de desastres naturales y antrópicos”.

Esta última directiva también es elocuente respecto de la distinción de responsabilidades entre los niveles estratégico-nacional (es decir, político), estratégico-militar, estratégico-operacional y táctico, al referir a las situaciones de catástrofe o emergencias. Responde así a uno de los requisitos que prescribe Pion-Berlin (2016): el de la dirección civil de los asuntos políticos y financieros de la coordinación militar ante emergencias. La norma estipula que “el Ministerio de Defensa conducirá este tipo de operaciones a través del Comando Operacional y (...) establecerá los lineamientos políticos para la intervención de las Fuerzas Armadas”.

La Ley N° 27.287 creó el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR). En su artículo 5, fija que el Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil es la instancia superior de decisión, articulación y coordinación de los recursos del Estado nacional. El anexo de la norma establece su composición, que incluye al Ministerio de Defensa, con siete de sus dependencias (la Secretaría de Servicios Logísticos para la Defensa y Coordinación Militar en Emergencias, el Servicio Meteorológico, el Instituto Geográfico, el Estado Mayor Conjunto, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea). Por su parte, el Decreto N° 383/2017 reglamenta la implementación del SINAGIR. En el artículo 17, detalla sus

fuerzas operativas, entre las que se incluye en primer lugar a las Fuerzas Armadas.

La normativa que establece la estructura organizativa del Ministerio de Defensa precisa las responsabilidades de conducción política sobre los asuntos relativos al apoyo militar ante emergencias. Dicha conducción –que implica que la dirección política y la asignación de fondos para estos asuntos no son definidas por funcionarios militares, sino por autoridades políticas– se encuentra plasmada en la Decisión Administrativa N°286/2020. Asimismo, la normativa nacional de máximo nivel procura preservar capacidades militares para la misión principal, otro de los temas clave considerados por Pion-Berlin (2016) en aras de que el cumplimiento de roles secundarios no afecte la preparación para la defensa externa. El Decreto N° 1691/2006 (Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas) estipula:

Respecto de la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos ante casos o situaciones de catástrofes, desastres naturales o cualquier otra circunstancia que se determine con arreglo a las leyes vigentes, deberá considerarse que, si bien son importantes requerimientos de la Nación que ineludiblemente deben ser atendidos a través de las capacidades operacionales y logísticas de las Fuerzas Armadas, como misión subsidiaria del instrumento militar esta participación de las Fuerzas Armadas en tales operaciones de apoyo se realizará a partir de las capacidades circunstancialmente remanentes de las mismas.

La atención de emergencias a partir de las capacidades remanentes o duales del instrumento militar no implica desatender esa misión en el planeamiento. La Directiva de Política

de Defensa Nacional 2014 es inequívoca, al señalar que “se considera de suma importancia la participación de las Fuerzas Armadas en aquellas situaciones de emergencia o desastres naturales y en tareas de apoyo a la comunidad local y a naciones amigas”. En ese sentido, el nivel de conducción política estableció instrucciones precisas al Estado Mayor Conjunto, al fijar que será su responsabilidad “consolidar una instancia organizacional [el Comando Operacional] que interactúe, en situaciones de apoyo ante desastres naturales y antrópicos, con el Ministerio de Defensa”. En esta misma inteligencia, lo instruye a elevar “al Ministerio de Defensa los planes operacionales, doctrina, planes de adiestramiento y necesidades de medios –principalmente duales– para cumplir con las demandas que se requieran en el marco de esta misión”.

#### *Actuación operativa del instrumento militar durante la pandemia<sup>7</sup>*

El sector Defensa en Argentina tuvo una ágil respuesta frente a la pandemia de COVID-19. Todavía no se había detectado el primer caso importado –que tuvo lugar el 3 de marzo de 2020– cuando el Estado Mayor Conjunto emitió, el 12 de febrero, la Directiva Técnica Conjunta N° 01/2020 (“Protocolo de acción para la prevención, profilaxis, detección y tratamiento del virus denominado 2019-nCoV –coronavirus– y otras enfermedades infecto-contagiosas”).

Un mes después, el Ministerio de Salud publicó el “Plan Operativo de Preparación y

Respuesta al COVID-19”, que identificaba dos fases: I, de contención y II, de mitigación. El presidente, posteriormente, emitió el Decreto N° 260/2020, que declaró la emergencia sanitaria. El ministro de Defensa, Agustín Rossi, dictó la Resolución N° 88/2020, que estableció la conformación del Comité de Emergencias de Defensa (COVID-19), a los fines de articular el apoyo de las Fuerzas Armadas argentinas en los esfuerzos de contención y mitigación del virus. La norma instruyó al jefe del Estado Mayor Conjunto a dirigir el planeamiento y la ejecución de las tareas de apoyo a la comunidad y de ayuda humanitaria, que se realizarían a través de medios militares, en forma articulada con la Secretaría de Coordinación Militar en Emergencias. Asimismo, instó a los jefes del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea a alistar, adiestrar y sostener las organizaciones militares que fuesen requeridas.

El jefe del Estado Mayor Conjunto suscribió, el 13 de marzo de 2020, la Directiva N° 01/20 “R” (“Apoyo al Plan Operativo de Preparación y Respuesta al COVID-19”). Entre sus instrucciones, se destacan aquellas dirigidas al comandante operacional. Además de elaborar y difundir a las tres fuerzas el Plan Contribuyente a la Directiva y de conducir las operaciones de protección civil (apoyo a la comunidad y ayuda humanitaria), se le indicaba: i) proponer la activación de los Comandos de Zona de Emergencia (CZE) y ii) mantener el control operacional de estos durante las actividades de apoyo. Una semana después, ya se encontraban operativas las 14 Zonas Conjuntas de Emergencia: tres correspondientes a la ciudad y provincia de Buenos Aires (Metropolitana, Buenos Aires Norte y Buenos Aires Sur) y 11 ubicadas en Córdoba, Chaco, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Men-

<sup>7</sup> La información de esta sección surge de las siguientes entrevistas: Guillermo Pereda, director general de Planeamiento Estratégico del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, 7 de abril de 2021; y Martín Deimundo Escobal, comandante operacional de las Fuerzas Armadas, 9 de abril de 2021.

doza, Misiones, Neuquén, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego. En cuanto a las instrucciones a los Estados Mayores Generales de las fuerzas, se destaca –además del alistamiento, adiestramiento y sostenimiento del personal– la elevación al comandante operacional de los medios (residencias de tránsito, hospitales militares, hospitales reubicables y hospitales quirúrgicos) para el funcionamiento de las instalaciones previstas en el apoyo a la fase de contención del virus.

El 19 de marzo de 2020, el presidente Alberto Fernández dictó el Decreto N° 297/2020, por el que se estableció en todo el país el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” (ASPO). Las tareas de protección civil que desarrollaban las Fuerzas Armadas pasaron a encuadrarse en la “Operación General Belgrano”, que intensificaba las tareas de apoyo a organismos civiles. En materia de planeamiento, el Estado Mayor Conjunto fijó cuatro etapas, siguiendo el esquema de administración del aislamiento dispuesto por el gobierno nacional. La etapa 1 contempló desde la conformación de los 14 Comandos de Zona de Emergencia (CZE) hasta el momento del pico de contagios y el subsiguiente aplanamiento de la curva. La etapa 2 se extendería desde el aplanamiento de la curva hasta el inicio del descenso en los contagios diarios. La etapa 3 preveía extenderse desde el comienzo del descenso en los contagios hasta alcanzar un número en franca disminución, que permitiera a los organismos civiles cubrir la totalidad de las demandas. La etapa 4 comprendería desde el momento en que no se requiriera la intervención de las Fuerzas Armadas para las tareas de apoyo hasta el inicio de la denominada “nueva normalidad”, lo que implicaría el repliegue de los recursos humanos y materiales a sus bases de origen.

El planeamiento operacional contempla, asimismo, el seguimiento de un conjunto de indicadores sanitarios –infectados, hospitalizados, camas disponibles, fallecidos, respiradores, capacidad de testeo, etc.– que permiten contar con una “consciencia situacional” del estado de la pandemia. En cuanto a las acciones, la “Operación General Belgrano” funcionó a través de la lógica “requerimiento/respuesta”. La solicitud de apoyo a las Fuerzas Armadas es elevada al ministro de Defensa, quien recibe el requerimiento de las autoridades nacionales, provinciales y municipales o de las instancias de la sociedad civil. Autorizado el requerimiento, el comandante operacional conduce la operación de apoyo, contando con el sostenimiento de los Estados Mayores Generales. La ejecución corre por cuenta del Comando de Zona de Emergencia correspondiente.

En cuanto a las tareas de apoyo, pueden identificarse cinco ejes: i) planeamiento interagencial (planificación y asesoramiento a otras agencias en todo el territorio nacional); ii) alimentos (planeamiento y apoyo logístico, lo que incluye tareas de almacenamiento, elaboración, racionamiento caliente, entrega de bolsones, víveres secos y distribución de agua); iii) sanidad (tareas de apoyo sanitario, vacunación, transporte de muestras, producción de alcohol en gel, confección de barbijos, máscaras y camisolines, campaña de concientización y traslado de personal de la salud); iv) infraestructura sanitaria (ampliación de instalaciones sanitarias, transporte de material para sanidad y armado de camas) y v) tareas logísticas de gran envergadura.

Tomando las cifras registradas el 1ero de marzo de 2021, el Estado Mayor Conjunto informaba la siguiente situación. Llevaban 346 días en operaciones, con 38 144 tareas

realizadas,<sup>8</sup> 97 666 hombres y mujeres empeñados y 27 388 vehículos empleados. Se habían realizado 20 991 tareas de planeamiento y asesoramiento interagencial. En materia de operaciones aéreas, se habían realizado 105 vuelos de transporte de muestras, 65 de reconocimiento, 32 de transporte de repatriados y varados (con un total de 2254 pasajeros), además de 92,9 toneladas de insumos transportados en vuelos nacionales. Se habían efectuado 464 tareas de ampliación de infraestructura sanitaria y 6097 de apoyo sanitario. Se habían consumado tareas de planeamiento y apoyo logístico de alimentos, según el siguiente detalle: 16 240 965 raciones de comida y 2 418 679 bolsones de víveres secos. En materia de operaciones navales, se habían cumplimentado 23 días de navegación, con 123 unidades utilizadas y 3289 hombres y mujeres empeñados (Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas 2021).

La ciudadanía receptionó muy favorablemente la labor de las Fuerzas Armadas Argentinas. Si bien la ponderación no se explica exclusivamente como consecuencia de la “Operación General Belgrano”,<sup>9</sup> el rol castrense ante la pandemia ha sido muy valorado.

8 Se entiende por tarea a una acción que implica movilización de medios y personal.

9 Existen otros tres elementos que presumiblemente ayuden a explicar esta alta ponderación, aunque su corroboración debe ser objeto de indagaciones futuras. En primer lugar, el ordenamiento normativo –con su distinción de responsabilidades entre las fuerzas militares y policiales– convierte al país prácticamente en un “tipo ideal” de división de tareas en América Latina. Este plexo legal representa un inhibidor de lo que ha sido una constante en los países que adoptaron el enfoque de la militarización de la seguridad pública: aumento de la violencia interna, violaciones a los derechos humanos y corrupción en las fuerzas armadas. El segundo elemento es la plena consustanciación de los militares argentinos con el régimen democrático. Por último, cabe señalar que la totalidad de los oficiales en actividad han egresado del Colegio Militar, la Escuela Naval Militar o la Escuela de Aviación Militar luego del retorno de la democracia en 1983.

Entre los denominados “líderes y formadores de opinión”, las Fuerzas Armadas se ubican como la segunda institución más respetada (49 %), solo por detrás de las universidades (76 %) (Poliarquía Consultores 2021, 23). Cuando las consultas se extienden a la ciudadanía en general, las Fuerzas Armadas también se posicionan en el podio de las instituciones mejor consideradas. En plena implementación de la “Operación General Belgrano” (abril de 2020), la consultora Zuban, Córdoba y Asociados indagó sobre el nivel de apoyo a las instituciones públicas, y detectó que las Fuerzas Armadas ocupaban el segundo lugar (86,8 %), por detrás del personal sanitario (96,6 %) (García 2020).

Otro aspecto relevante para explicar el desenvolvimiento de las Fuerzas Armadas ante la pandemia –advertido por Pion-Berlin (2016) como un requisito para el éxito en misiones subsidiarias– lo constituye su *path-dependency*. La eficacia de la organización militar ante emergencias, desastres y apoyo a la comunidad ha sido probada en múltiples oportunidades. En términos sanitarios, se destaca la cooperación brindada en 2009 para combatir los brotes de gripe A y dengue. Por otra parte, la asistencia del Sistema de Defensa, a través de las capacidades logísticas y operativas del instrumento militar, fue clave en las inundaciones de Santa Fe (2007), Salta (2009) y La Plata (2013). En todos los casos, se cumplieron tareas de evacuación, distribución de alimentos, entrega de donaciones, potabilización y distribución de agua, y sostén teleinformático. Asimismo, desempeñaron un rol relevante en la erupción del volcán Chaitén en Chubut (2008), el incendio forestal en Córdoba (2013) y los recientes incendios en la comarca andina de Río Negro y Chubut (2021). En el plano internacional, cabe recor-

dar el apoyo desplegado ante las inundaciones en Bolivia (2007 y 2008) y los terremotos en Perú (2007), Haití (2010) y Chile (2010).

Adicionalmente, un antecedente clave para comprender el éxito de los militares ante la pandemia es su papel en la custodia de los procesos electorales. La custodia de los comicios exige al Poder Ejecutivo la conformación de un Comando General Electoral, que tiene a su cargo las funciones de coordinación y ejecución de las medidas de seguridad que establece el Código Electoral Nacional. Se trata de un despliegue a lo largo y a lo ancho del país, para el cual el Ministerio de Defensa designa a un comandante general electoral, quien a su vez nombra a los comandantes de cada Distrito Electoral. Al comandante general electoral se le subordinan, durante los comicios, no solo los efectivos que requiera del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, sino también los agentes de las cuatro fuerzas federales (Policía de Seguridad Aeroportuaria, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y Policía Federal) y los de las fuerzas de seguridad de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ese diseño operacional fue aprovechado para dar respuesta a la emergencia sanitaria. Según el jefe del Estado Mayor Conjunto, general Juan Martín Paleo,

uno de los factores de éxito, en principio, fue haber reaccionado en forma rápida a través del desarrollo de un planeamiento abreviado. Aprovechamos la experiencia adquirida durante las elecciones, basándonos un poco en la organización de los comandos electorales para poder conformar los 14 Comandos Operacionales de Emergencia (Fernández Mainardi 2020).

Gran parte de los aspectos que contribuyen al éxito de la “Operación General Belgrano” —ya

sea vinculados a la conducción política de la defensa, a factores normativos o a cuestiones operacionales— fueron recogidos como “lecciones aprendidas” por parte del Estado Mayor Conjunto. Los documentos de la máxima instancia de asesoramiento militar señalan que “las acciones de apoyo a la comunidad y asistencia humanitaria (...) requieren siempre de la autorización previa del Ministerio de Defensa”. Ello revela una indubitable subordinación a las autoridades políticas. Asimismo, lejos de las confusiones que dominan los ámbitos de seguridad y defensa en otros países de América Latina, la instancia responsable del planeamiento estratégico-militar expresa sin ambigüedades que “el instrumento militar deberá actuar siempre en apoyo a las tareas que realizan las fuerzas policiales y de seguridad, y no tomar el control o responsabilidad primaria de las mismas”.

## Conclusiones

Este artículo, enfocado en el rol de las Fuerzas Armadas argentinas ante la pandemia de COVID-19, se apoya en la confluencia de dos temas: la preocupación por la profesionalización militar y el estado de situación de las relaciones civiles-militares. El objetivo fue mostrar que, a diferencia de lo que advierten analistas como Adam Isacson para otros países de América Latina, la asunción prolongada por parte de los uniformados argentinos de una misión subsidiaria no revela, hasta el momento, consecuencias negativas en los planos señalados. El funcionamiento de las Fuerzas Armadas —más allá del eficiente desenvolvimiento en las misiones subsidiarias asumidas— continúa estructurado en torno a la misión principal, a la vez que las relaciones civiles-militares se

encuentran regidas por el principio de la conducción política.

Se concluye que, en el accionar del instrumento militar ante la pandemia, convergen factores políticos, normativos y operacionales que contribuyen a explicar el éxito de la “Operación General Belgrano”. Las potenciales externalidades negativas de asumir misiones subsidiarias, en particular las advertidas por Pion-Berlin en cuanto a la desprofesionalización castrense o el debilitamiento del gobierno político de la defensa, no se han registrado en la experiencia argentina de 2020-2021. Los logros en materia legislativa y la modernización del planeamiento se han erigido en poderosos inhibidores de la desprofesionalización y la eventual proyección de los militares sobre el sistema político. En efecto, el accionar de los uniformados argentinos ante la pandemia revela la confluencia de dos resultados: por un lado, el efectivo gobierno político de las misiones subsidiarias; y por el otro, la alta profesionalización, la no politización y el eficiente desempeño operacional.

Este resultado demuestra, para el caso argentino, un alto cumplimiento de los factores que, desde la perspectiva de Pion-Berlin (2016), contribuyen a evitar los efectos desprofesionalizantes de la asunción de misiones no convencionales. A saber: i) el cumplimiento de tales misiones en escala y tiempo limitados, con el fin de que las atribuciones encomendadas no se prolonguen más allá de la duración de la pandemia; ii) la decisión de que los oficiales asignados para dirigir las tareas frente a la COVID-19 sean mantenidos fuera de posiciones de poder político; iii) que los oficiales asignados para dirigir las acciones frente a la pandemia no sean los responsables de tomar las decisiones de asignación de

fondos; y iv) que los militares no hayan sido beneficiados con prerrogativas frente a la pandemia, como podrían ser reglas de empeñamiento que les otorgasen mayor autonomía operativa, sanción de inmunidades o empleo de tribunales castrenses para el caso de violaciones a los derechos humanos.

En una región en donde la expansión del rol castrense despierta interrogantes sobre la evolución de las relaciones civiles-militares y sobre la calidad de la democracia, las Fuerzas Armadas argentinas continúan exhibiendo un desempeño altamente profesional, en el marco de un sistema de defensa regido por el principio de la conducción política.

## Bibliografía

- Anzelini, Luciano, e Iván Poczynok. 2014. “The Military Strategic Planning in Argentina (2003-2013): Reflections on the Political Administration of Defense”. *Austral. Brazilian Journal of Strategy & International Relations* 3 (6): 141-164. doi.org/10.22456/2238-6912.44875
- Battaglino, Jorge. 2010. “La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable.” En *Discutir Alfonsín*, editado por Roberto Gargarella, María Victoria Murillo y Mario Pecheny, 161-184. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Calderón, Emilse. 2021. “El militarismo sudamericano tras el velo del Covid-19”. *Temas y Debates* 24: 397-406. doi.org/10.35305/tyd.v0i0.516
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales). 2018. “La guerra interna. Cómo la lucha contra las drogas está militarizando América Latina”, <https://bit.ly/3dUKSjj>

- Dasso, Agustina. 2020. "Los militares en tiempos de pandemia". *Nueva Sociedad*, abril. <https://bit.ly/3uLLZsH>
- Diamint, Rut. 2020. "Militarización, pandemia y democracia". *Friedrich Ebert Stiftung*, noviembre. <https://bit.ly/3w3AKwy>
- Diamint, Rut. 2021. "Predilecciones autoritarias: el papel de los militares en América Latina". *Real Instituto Elcano* 37. <https://bit.ly/3uZ0mcQ>
- Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. 2021. "Operación General Belgrando-Covid-19", <https://bit.ly/2QgW1Tq>
- Fernández Mainardi, Patricia. 2020. "Juan Martín Paleo, Jefe del Estado Mayor Conjunto: 'La sociedad pudo observar que el instrumento militar es una herramienta idónea'". *Infobae*, 30 de diciembre. <https://bit.ly/3H5LD6G>
- García, Fabián. 2020. "Efectos de la cuarentena en la opinión pública: el 68 % aprueba el impuesto a las fortunas más grandes del país". *En Redacción*, 20 de abril. <https://bit.ly/3uHIEdX>
- Garretón, Manuel. 2003. *Incomplete Democracy: Political Democratization in Chile and Latin America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Isacson, Adam. 2020. "En América Latina, a causa del COVID-19 se está poniendo en riesgo alterar permanentemente las relaciones cívico-militares". *Washington Office on Latin America*, 15 de septiembre. <https://bit.ly/3t4b1CN>
- Janowitz, Morris. 1960. *The professional soldier: A social and political portrait*. Nueva York: The Free Press.
- Lijphart, Arend. 1971. "Comparative Politics and the Comparative Method". *The American Political Science Review* 65(3): 682-693.
- Lipset, Seymour. 1963. *The First New Nation: The United States in Historical and Comparative Perspective*. Nueva York: Basic Books.
- López, Ernesto. 1994. *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- López, Ernesto. 2010. "La introducción de la Doctrina de Seguridad Nacional en el Ejército Argentino". En *La construcción de la Nación Argentina. El rol de las Fuerzas Armadas. Debates históricos en el marco del bicentenario (1810-2010)*, editado por Oscar Moreno, 253-260. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Marón, Karen. 2020. "General Deimundo Escobal sobre la Operación Belgrano: 'Nadie sabe cuándo va a culminar'". *Perfil*, 22 de julio. <https://bit.ly/3tb8e17>
- Ministerio de Defensa. 2015. *Libro Blanco de la Defensa*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Defensa. 2021. Resolución 402, del 30 de marzo, de Aprobación del Plan Anual de Inversiones del Fondo Nacional de la Defensa 2021 (FONDEF).
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2019. "Informe sobre la Misión a Chile. 30 de octubre-22 de noviembre", <https://bit.ly/3d7CPk8>
- Ortega Expósito, Imanol. 2012. "La naturaleza comparativa de los estudios de caso. Una revisión politológica sobre el estado de la cuestión". *Encrucijadas* 4 (0): 81-94.
- Paleo, Juan Martín. 2021. "Un año al frente del Estado Mayor Conjunto de las FFAA". *Infobae*, 28 de febrero. <https://bit.ly/3wMtEgR>

- Pion-Berlin, David. 2016. *Military Missions in Democratic Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Poliarquía Consultores. 2021. “Encuesta a líderes y formadores de opinión de la Argentina-Edición 2021”, <https://bit.ly/3a19aXQ>
- Rouquié, Alain, y Stephen Suffern. 1994. “Los militares en la política latinoamericana desde 1930”. En *Historia de América Latina. Tomo XII*, editado por Leslie Bethell, 281-341. Barcelona: Crítica/Grijalbo Mondadori.
- Saint-Pierre, Héctor. 2008. “Breve perspectiva histórica de las Fuerzas Armadas en su relación con las agendas de Seguridad y Desarrollo”. En *Construyendo roles. Democracia y Fuerzas Armadas*, editado por el Centro de Estudios Legales y Sociales, 15-20. Buenos Aires: CELS. <https://bit.ly/2QaBAro>
- Sautu, Ruth. 2005. *Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Lumiere.



Misceláneo

# Armas de fuego en América Latina: una sociedad sin conflicto, pero sin paz

## *Firearms in Latin America: A Society without Conflict, but without Peace*

Carla-Morena Álvarez-Velasco<sup>1</sup>

*Recibido: 26 de enero de 2021*

*Aceptado: 17 de mayo de 2021*

*Publicado: 31 de enero de 2022*

### Resumen

Este artículo tiene como objetivo describir las transferencias de armas pequeñas y livianas hacia América Latina durante y después de la Guerra Fría, para identificar los principales cambios ocurridos con el fin de la bipolaridad y para establecer su relación con la violencia armada que vive la región. Se analizan reportes, informes y documentos producidos por autores y organizaciones especializadas en armas de fuego y en armamento convencional, desde mediados del siglo XX hasta la actualidad. Se plantea que, pese a su marginalidad teórica, durante la Guerra Fría, las transferencias de armas de fuego fueron un importante instrumento de relacionamiento entre las potencias en conflicto y sus zonas de influencia. Cuando la confrontación ideológica llegó a su fin, las transferencias abandonaron las motivaciones geopolíticas y comenzaron a funcionar dentro de las lógicas del mercado, lo cual ha tenido importantes implicaciones para la violencia armada y la criminalidad en la región.

**Palabras clave:** América Latina; armas de fuego; balance de poder; Guerra Fría; proliferación de armas; violencia armada

### Abstract

This article aims to describe the transfers of small arms and light weapons to Latin America during and after the Cold War, to identify the main changes that occurred with the end of bipolarity and to establish its relationship with the armed violence that the region is experiencing. A review and analysis of reports and data bases, produced by authors and organizations specialized in firearms and conventional weaponry, from the middle of the 20th century to the present is carried out. It is argued that despite their theoretical marginality, during the Cold War, firearms transfers were an important instrument of relations between the powers in conflict and their areas of influence. When the ideological confrontation came to an end, the transfers abandoned geopolitical motivations and began to work within the logic of the market, which has had important implications for armed violence and criminality in Latin America.

**Keywords:** balance of power; Cold War; firearms; gun violence; proliferation

<sup>1</sup> Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador, carla.alvarez@iaen.edu.ec,

 [orcid.org/0000-0002-3372-5273](https://orcid.org/0000-0002-3372-5273)



## Introducción

El término “transferencia” se refiere a los flujos de armas que tienen lugar en el marco de una relación comercial o de ayuda militar, pero incluyen un origen y un destino específico. Durante la Guerra Fría, las grandes potencias en conflicto realizaron múltiples transferencias de armas de todo tipo, inclusive de armas pequeñas y livianas,<sup>2</sup> hacia varias regiones periféricas; entre ellas, América Latina. Esto fue parte de una estrategia para mantener o alterar el balance del poder bipolar según fuera conveniente a sus intereses. Con el fin de la confrontación ideológica, las armas de fuego dejaron de ser instrumentos útiles para la política internacional de las grandes potencias. No obstante, los flujos no se detuvieron. Con esos antecedentes, esta investigación se pregunta ¿de qué manera cambiaron las transferencias de armas pequeñas en América Latina, y qué relación tienen los cambios con la violencia armada que vive la región?

Para responder al cuestionamiento central, se recurre a la teoría crítica de las relaciones internacionales (Cox 2013) y a la imagen del “sistema triangular de la violencia” (Galtung 2006), para relacionar las transferencias de armas de fuego hacia América Latina realizadas durante y después de la Guerra Fría con la violencia armada actual.

De la teoría crítica se tomó la idea de que toda teoría siempre es para alguien y tiene algún propósito; es decir, tiene una perspectiva o punto de vista definible en un tiempo y un

espacio político y social. Cuando una teoría se representa a sí misma como objetiva y divorciada de su perspectiva, es importante examinarla como ideología y poner al descubierto su punto de vista oculto (Cox 2013, 132). Para hacerlo, es posible estudiarla como un “discurso” o espacio cuya función es imponer una significación y transformarla en acciones y en decisiones.

En este artículo se utiliza una mirada crítica para analizar la teoría realista de las relaciones internacionales y el concepto de balance de poder como discursos políticos que se convirtieron en una guía de acción que, durante el período de bipolaridad, promovió la transferencia de armas entre las grandes potencias y los Estados latinoamericanos. Así, generó la proliferación y difusión<sup>3</sup> de estos dispositivos.

De la imagen del sistema triangular de la violencia de John Galtung (2006) se tomó la dinámica de funcionamiento de la violencia. Esta la describe visualmente como un fenómeno compuesto por tres dimensiones diferentes, pero complementarias: la violencia directa, la violencia estructural y la violencia cultural. La primera es la que se ejerce contra otros seres humanos. Su máxima expresión es la privación de la vida. La segunda ocurre en las estructuras económicas, sociales y políticas de la sociedad, y es la que impide la plena satisfacción de derechos económicos y sociales, aun cuando los derechos políticos estén garantizados. La tercera es la violencia cultural, que legitima las otras dos formas mediante discursos y prácticas cotidianas (Galtung 2006, 147-162). La violencia puede comenzar en cualquier vértice del triángulo y se transmite

2 En este trabajo se utilizan indistintamente los términos armas de fuego y armas pequeñas, en referencia a los dispositivos que pueden ser activados por una sola persona y que recurren a la deflagración de la pólvora para disparar sus proyectiles. Según la ONU, estas pueden ser: revólveres y pistolas automáticas; fusiles y carabinas; metralletas; fusiles de asalto y ametralladoras ligeras (ONU 1997, 12).

3 La difusión es un término que se refiere específicamente a la dispersión y recirculación de armas a través de distintos canales, en todos los niveles de la sociedad (Klare y Andersen 1996, 4).

fácilmente de uno a otro. La dinámica descrita resulta útil para describir la proliferación y difusión de armas de fuego como un elemento que aviva la violencia directa, en sociedades en las que de manera concomitante se viven situaciones de violencia estructural y cultural.

La metodología de la investigación se basa en información obtenida de fuentes secundarias. Se partió de la idea de que la presencia de armas pequeñas en América Latina tiene origen en un momento histórico específico, y del cuestionamiento a las perspectivas que estudian las transferencias de armas de manera atemporal y apolítica. La identificación de ese momento, sus características y sus cambios a lo largo de la historia requirió la revisión y contrastación de fuentes sobre las motivaciones, las lógicas y los montos de las transferencias de armas, desde sus orígenes hasta la actualidad, con énfasis en la región. De manera complementaria, se analizaron reportes, informes y análisis producidos por autores y/u organizaciones especializadas en armas de fuego y en armamento convencional. Entre ellas, la Oficina de Naciones Unidas para el Crimen y el Delito (UNODC), el *Small Arms Survey* (SAS) de Ginebra, el *Congressional Research Service* de los Estados Unidos, el *Stockholm International Peace Research Institute*, entre otros. Estas fuentes de consulta también fueron orientadoras para la obtención de datos respecto a la violencia armada y a la disponibilidad actual de armas pequeñas y livianas.

La pregunta central del artículo se responde en tres partes. En la primera, se hace un acercamiento crítico a dos conceptos centrales de la teoría realista de las relaciones internacionales: el balance de poder y la seguridad nacional, debido a que constituyeron el fundamento que justificó, de manera implícita, las transferencias de armas de fuego desde las

potencias hacia sus zonas de influencia. También se plantea que, con el fin de la confrontación bipolar, aunque los flujos de armas no se detuvieron, las viejas justificaciones perdieron vigencia, y aparecieron nuevas reflexiones y teorías interesadas en arrojar luces sobre sus impactos. En la segunda parte, se analiza el funcionamiento de los flujos de armas de fuego hacia América Latina durante la Guerra Fría, y se detallan sus motivaciones, montos, prioridades y proliferación.

En la tercera parte se sostiene que, en el período posterior, las transferencias de armas abandonaron por completo las razones de la bipolaridad, y adoptaron una lógica de mercado, que facilitó la difusión de armas pequeñas en la sociedad. Ello, junto con factores estructurales y culturales, ha incentivado la violencia armada en la región. Por último, se presentan algunas conclusiones que hilvanan en un solo hilo argumental la relación entre balance de poder, Guerra Fría, transferencias de armas, proliferación y difusión de armas de fuego y violencia armada en América Latina.

### La perspectiva realista del balance de poder

La teoría realista de las relaciones internacionales es la tradición de pensamiento más influyente en el campo de estudio dedicado al comportamiento de los Estados y de la seguridad nacional (Dougherty y Platzgraff 1993, 91; Walker 1993, 104; Wohlforth et al. 2007, 35). Sus postulados han servido como una guía para el arte de gobernar. Si bien el papel de las armas de fuego en la política internacional fue objeto de escasas reflexiones dentro de esta teoría, sus planteamientos sirvieron como fundamento y justificación para utilizar las

transferencias de armas de fuego como un instrumento de relacionamiento entre Estados en condiciones de asimetría de poder.

Para el realismo, los Estados interactúan en un ambiente anárquico, entendido como un entorno que no cuenta con una autoridad capaz de imponer el orden (Waltz 1979). En esas circunstancias, las relaciones entre Estados serían propensas a la conflictividad, tanto por la ausencia de una autoridad legítima como por el hecho de que estos son entidades egoístas, competitivas, agresivas y hostiles al momento de conseguir sus objetivos (Waltz 1979).

A fin de explicar con mayor precisión el comportamiento de los Estados, los teóricos del realismo crearon el concepto de balance de poder (Waltz 1979, 164-180; Walt 1987; Wohlforth et al. 2007). Esa definición, que no está exenta de debates, señala que existe un interés natural de los Estados por mantener un sistema de pesos y contrapesos en la distribución del poder internacional, para evitar la dominación o la hegemonía de algún actor en particular; incluso, para evitar la propia subordinación. En palabras de Schweller (2016, 1):

Un sistema de equilibrio de poder es aquel donde el poder que detentan y ejercen los Estados dentro del sistema está controlado y equilibrado por el poder de los demás. De esta forma, cuando el poder de una nación crece hasta presentar una amenaza para otras potencias, surge una coalición que frena a la potencia emergente, de modo que cualquier intento de lograr hegemonía mundial terminaría fracasando.

Los teóricos del realismo asumen que la anarquía es la condición determinante del balance de poder, porque el establecimiento de cierto equilibrio de fuerzas en el contexto interna-

cional es capaz de generar un orden en medio del caos. Ello facilita la consecución de intereses nacionales y mejora las condiciones para alcanzar la seguridad nacional (Waltz 1979).

Al igual que el concepto de balance de poder, el de seguridad nacional resulta controvertido.<sup>4</sup> Sin embargo, constituye una noción orientadora de las situaciones que pueden beneficiar o perjudicar a un Estado. Desde la perspectiva realista, la noción alude al conjunto de estrategias que pueden ser utilizadas por los Estados para mantener o recuperar el balance de poder en el entorno internacional. Esas recomendaciones se dirigen principalmente a las grandes potencias, que serían los actores con mayor capacidad de alterar el equilibrio de fuerzas. Las principales recomendaciones son: 1) dividir para gobernar, 2) crear Estados valla, 3) consolidar esferas de influencia, 4) formar alianzas estratégicas, 5) arreglar pacífica y legalmente todas las disputas posibles, 6) intervenir militar o políticamente cuando sea necesario, 7) controlar quién puede acceder y quién no a las armas de destrucción masiva, 8) ser parte de la carrera armamentista, 9) ir a la guerra cuando sea necesario y 10) ejecutar compensaciones territoriales después de una confrontación bélica (Dougherty y Platzgraff 1993, 45).

Aunque esa guía de acción no lo expresa de manera explícita, justifica la transferencia de armas para garantizar la seguridad nacional y para mantener o alterar el balance de poder. De hecho, se podría decir que las transferencias de armas y el equilibrio de poder tienen una relación mutuamente incluyente. Las primeras no se entienden fuera de un esquema

<sup>4</sup> Un concepto es controvertido cuando está tan cargado de valores que no existe prueba ni argumento suficiente para lograr un acuerdo sobre una definición correcta o estándar (Gallie 1956).

determinado del segundo, y este último no es concebible sin la adecuada atención a los flujos de armas (DerGhougassian 2010, 73).

Esto es especialmente claro en relación con el armamento convencional y de destrucción masiva, pero ha sido menos evidente en relación con las armas de fuego. En efecto, la acumulación de armas tradicionales y/o el acceso a armas de destrucción masiva por parte de determinados actores siempre han sido percibidos como una amenaza al *statu quo* internacional. De manera contraria, la producción o compra de armas pequeñas o municiones de un Estado –aun cuando fuera innecesariamente excesiva– ha sido vista como una condición insuficiente para alterar la distribución de poder en el mundo. Desde esa lógica, las armas de fuego constituyen instrumentos de segundo orden o “armas parias” (Cooper 2011).

Sin embargo, pese a su supuesta inocuidad, cumplieron un papel relevante en la política internacional durante la Guerra Fría. Durante el período de confrontación ideológica, las potencias intervinieron política y/o militarmente en los denominados países valla, para mantener o para disputar áreas de influencia. Como parte de la estrategia de intervención, dotaron a esos Estados de importantes *stocks* de armas de fuego, para fortalecer las facciones internas afines a sus ideologías, y que estas –una vez equipadas– pudieran enfrentar directamente a sus enemigos (Westad 2005). Las dotaciones por lo general se realizaron con la etiqueta de “ayuda militar”, como un asunto de política exterior, más que como una actividad comercial, aunque eran pagadas por los países receptores. Esos flujos constituyeron la mayor fuente de abastecimiento de armas pequeñas en América Latina (Klare y Andersen 1996, 27), al menos hasta que terminó la Guerra Fría.

Con el fin de la confrontación bipolar, sobrevino una expectativa generalizada respecto al advenimiento de una era definida por la gobernanza mundial y por la ausencia de ideologías, prácticas y estructuras militaristas (Stavrianakis y Selvy 2012, 6). En ese momento, hubo mucha confianza en que la humanidad lograría eliminar el autoritarismo como forma de gobierno, y en que alcanzaría mayores niveles de crecimiento y de desarrollo debido al establecimiento de un contexto favorable para el comercio y las finanzas. También se pensó que se reduciría la conflictividad en el mundo, tanto a escala interestatal como intraestatal.

Con tales expectativas, las potencias perdieron interés en consolidar zonas de influencia, en crear Estados valla y en intervenirlos militarmente. Como resultado, las transferencias de armas de fuego dejaron de tener utilidad como un instrumento de relacionamiento entre Estados grandes y pequeños.

Sin duda, los cambios en el equilibrio de poder en la postguerra fría repercutieron de manera significativa en las transferencias de armas de fuego. Durante la Guerra Fría, estos dispositivos estuvieron al servicio de los más altos intereses de la política mundial, pese a que su papel en el mantenimiento del equilibrio de poder nunca tuvo un lugar explícito en la reflexión teórica. Con el fin del orden bipolar, el estado de cosas cambió. Aunque los flujos de armas de fuego en distintas magnitudes mantuvieron su afluencia hacia las diferentes regiones del planeta, pasaron a ser un instrumento de importancia marginal en la diplomacia internacional. No obstante, nor-teamericana una amenaza fluenciaho msaltar que estos dispositivos rmas en las que s actores que tienen capacidad para alterarganaron un espacio teórico mucho más explícito, ya

no desde la perspectiva realista, sino más bien desde otras entradas analíticas, interesadas en comprender mejor los impactos de su proliferación y difusión, en términos de violencia, de criminalidad y de seguridad humana. Incluso, respecto a la importancia de generar una estructura internacional para controlar su tráfico, tanto legal como ilegal.

## La Guerra Fría y la proliferación de armas de fuego

Desde finales del siglo XIX, las transferencias de armas de fuego entre países grandes y pequeños fueron utilizadas como una estrategia de política internacional, que en ese momento buscaba limitar la independencia de las colonias<sup>5</sup> (Eide 1976, 308). Sin embargo, fue la Segunda Guerra Mundial la que dio el primer gran impulso a la militarización del Tercer Mundo, debido al interés de los países industrializados en utilizar la mano de obra de las colonias en el enfrentamiento masivo. Una vez superado el conflicto, la militarización de las periferias se intensificó cuando Occidente buscó construir un sistema de seguridad colectiva que consistía en una cadena de alianzas militares que limitaban a la Unión Soviética y a China. La lógica política de funcionamiento

<sup>5</sup> Es importante mencionar que los comerciantes europeos establecieron tempranamente las bases del mercado internacional de armas, entre los siglos XVI y XVII. Las transportaban en buques mercantes que viajaban desde Europa principalmente hacia África y América. Ese tipo de comercio cumplía una ruta "triangular", en la que los barcos zarpaban desde Gran Bretaña con cargamentos de armas de fuego, telas y cerveza hacia África. Desde allí, se exportaban esclavos y otros bienes a las Américas, y retornaban al Reino Unido cargados de otros productos (UNODC 2020a). En este período, las transferencias de armas cumplían una función comercial y todavía no eran parte de las herramientas de la diplomacia y la geopolítica de las potencias productoras de armamento.

de las transferencias desde el centro hacia la periferia era sencilla: la entrega de dispositivos se activaba cuando era necesario mantener en el poder o respaldar a una facción aliada, y se restringía cuando algún grupo antagonico alcanzaba el poder y/o cuando se requería su remoción (Eide 1976, 309).

Para la segunda mitad del siglo XX, durante la Guerra Fría, se produjeron constantes intervenciones políticas y militares en Estados periféricos de África, Asia y América Latina (Ayoob 1998, 36; Westad 2005). En muchos casos, se intervinieron países que estaban en medio de un proceso de descolonización y de lucha por su independencia, como ocurrió en África y Asia, o que estaban enfrentando algún tipo de conflictividad política interna, como en América Latina. En ese momento de la historia, las transferencias mantuvieron la misma lógica que durante la Segunda Guerra Mundial: apoyar a los bandos aliados dentro de países ubicados en sus zonas de influencia. Sin duda, esa forma de asistencia fue una manifestación más de las relaciones coloniales.

América Latina cumplió entonces la función de ser una región valla para contener la entrada del comunismo en los Estados Unidos. Pero los acontecimientos que desembocaron en la Revolución Cubana (1959) y en la posterior Crisis de los Misiles (1962) mostraron que la valla tenía grietas. En consecuencia, el intento de cualquier régimen de izquierda de establecerse en el hemisferio occidental fue visto como una amenaza para la seguridad nacional norteamericana y para el equilibrio de poder (Smith 1996, 393).

La Crisis de los Misiles convirtió a las armas nucleares y a las armas de destrucción masiva, durante las tres décadas siguientes, en un tema prioritario en la agenda de política exterior de las grandes potencias (Nye 1991,

146). Incentivó también la conformación de una comunidad de expertos en este tipo de dispositivos. Es así que, durante las décadas de 1960 y 1970, se iniciaron largos diálogos diplomáticos y militares entre Estados Unidos y la URSS, para limitar la producción de armas de destrucción masiva y frenar la carrera armamentística. Entre 1969 y 1979 tuvieron lugar dos rondas de “Conversaciones sobre Limitación de Armas Estratégicas” (*Strategic Arms Limitation Talk*, SALT por sus siglas en inglés), conocidas como SALT I (1969-1972) y SALT II (1972-1979).

Además, se suscribieron varios instrumentos internacionales como el Tratado de Tlatelolco (abierto para la firma en 1967 y vigente desde 1969), de alcance regional, mediante el cual los países latinoamericanos se comprometieron a proscribir el desarrollo de armas nucleares en la región. También se suscribió el Tratado de No Proliferación Nuclear, de alcance global, que buscaba restringir la posesión de armas nucleares e impedir la proliferación de armas de destrucción masiva en el mundo (abierto para la firma desde 1968 y vigente desde 1970).

Sin embargo, esas iniciativas no contuvieron el flujo de armamento pesado y de armas pequeñas y livianas hacia la región latinoamericana. Por el contrario, de forma paralela se activaron una serie de mecanismos de ayuda o cooperación militar y de transferencias de armas tanto desde la URSS como desde Estados Unidos hacia todos los países ubicados al sur del Río Bravo. Ello dinamizó los flujos de armamento pequeño y liviano dirigido a las facciones prosoviéticas o pronorteamericanas que buscaban hacerse con el poder en los diferentes países. Esta especie de diplomacia de las armas fue una actividad más dentro de la agenda de seguridad de las potencias, a pesar

de haber contribuido a la represión, a la violación de derechos humanos, a la inestabilidad política interna y a la violencia social.

Después de la instalación de misiles en Cuba, la Unión Soviética transfirió armas hacia al menos 15 países (Barbados, Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Granada, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana). No obstante, es importante mencionar que Cuba, Nicaragua y Perú fueron los principales receptores. De hecho, en el período comprendido entre 1964 y 1988, los tres países sumaron una cifra aproximada de 15 000 000 000 de dólares, tanto en forma de armamento pesado como de armas pequeñas y livianas (tipo rifles, ametralladoras, granadas, morteros, etc.) como de equipo y servicios militares (Klare y Andersen 1996, 34-36).

Además, a lo largo de toda la Guerra Fría, la Unión Soviética hizo transferencias a Cuba para ser distribuidas a los grupos de izquierda de los diferentes países (Godnick, Muggah y Waszinki 2002). Desde ahí también salieron apoyos a las operaciones militares en países de otros continentes, como Angola y Etiopía (Klare y Andersen 1996, 35).

Las transferencias desde el bloque soviético hacia América Latina se redujeron notablemente con la desintegración de la URSS. Se mantuvieron contraídas durante la década de los años 90. Sin embargo, en el nuevo milenio, Rusia buscó una mayor participación de la venta de armas hacia el tercer mundo, lo cual ha impulsado el incremento de sus ventas (Grimmett 1995; 2001).

Una lectura desde el lado norteamericano muestra que la asistencia militar de los Estados Unidos hacia América Latina comenzó en la década de 1950. Primero, con el objetivo de garantizar el acceso a las materias primas

de la región. Después de la Crisis de los Misiles, con la intención de apoyar a las facciones anticomunistas. A tal fin, Washington proveyó a estas fuerzas grandes cantidades de armas livianas y de material contrainsurgente (carabinas, pistolas, rifles, ametralladoras y subametralladoras, morteros y lanzagranadas). Entre 1950 y 1979, las transferencias estuvieron acompañadas de armamento pesado y de créditos para la compra de equipamiento militar (excluyendo la venta comercial de armas). Sumaron un total de 1860 000 000 de dólares. Este tipo de asistencia se distribuyó de manera dispar entre al menos 22 países de la región, con El Salvador, Brasil y Venezuela como los principales receptores (Klare y Andersen 1996, 28-29).

Los flujos de ayuda norteamericana sufrieron una contracción importante durante el gobierno del presidente Jimmy Carter (1977-1981), debido a que se evidenció su relación con múltiples violaciones de derechos humanos. No obstante, el grifo de la ayuda se volvió a abrir con la presidencia de Ronald Reagan (1981-1989), quien focalizó su atención en Centroamérica, donde llegó a transferir 1 100 000 000 de dólares entre 1982 y 1987 (Klare y Andersen 1996, 32). Durante ese quinquenio, los principales receptores fueron El Salvador y Honduras. En el primer caso, el apoyo tenía como finalidad fortalecer a los grupos opositores al Frente de Liberación Nacional Farabundo Martí, para evitar que tomara el poder. En el segundo caso, se buscaba fortalecer a los grupos contrarrevolucionarios enfrentados al Frente Sandinista de Liberación Nacional, que en ese momento gobernaba (Smith 1996, 409-455; Godnick, Muggah y Wazinski 2002, 5-6).

Una vez terminada la Guerra Fría, fue imposible hacer un balance claro de la cantidad

exacta de armas pequeñas y ligeras transferidas por la Unión Soviética y Estados Unidos hacia Latinoamérica. No obstante, los montos citados, pese a ser incompletos, revelan un abundante flujo de dispositivos, que no pudo ser completamente retirado de circulación. Por ejemplo, después de la firma de los Acuerdos de Paz en Centroamérica, en El Salvador quedaron unas 360 000 armas militares en circulación. En Guatemala solo se logró recuperar un pequeño número (1824) del total existente. En Nicaragua la situación fue similar, considerando que, de 91 000 hombres desarmados, solo se recuperaron unas 17 000 armas (Aguirre, Peters y Espinoza 2021).

El fin de la bipolaridad estuvo lejos de desincentivar la demanda de armas en América Latina. Nuevos actores, tanto legales como ilegales, entraron en escena. Con un enfoque menos geopolítico, pero más comercial, el flujo de armas de fuego siguió activando las crisis internas de ciertos Estados. Continuó abasteciendo a grupos del crimen organizado y a la delincuencia común, potenció la búsqueda de autoprotección y fomentó la violencia armada. Esa dinámica ha tenido lugar en un contexto de violencia estructural y cultural. Ello ha contribuido a que América Latina se convierta en una región sin conflictos declarados, pero que no tiene paz.

### Sociedades sin conflicto, pero sin paz

El fin de la Guerra Fría tuvo múltiples e importantes implicaciones para América Latina. Por una parte, la región perdió su relevancia geopolítica como área estratégica para mantener el antiguo equilibrio de poder bipolar, lo que significó un freno en las intervencio-

nes militares y políticas externas, con motivos ideológicos. Por otra, las transferencias de armas de todo tipo perdieron importancia como herramienta de la diplomacia de las grandes potencias hacia la región.

Es así que durante el período 1997-2000, Washington hizo acuerdos de transferencias de armas convencionales hacia el mundo en desarrollo por 33 300 000 000 de dólares, mientras que los acuerdos rusos sumaron 5 800 000 000 (Grimmett 2001,26). De estos montos, los países latinoamericanos apenas recibieron 3 500 000 000 de dólares, lo cual representa menos del 10 % del total de ventas acordadas por ambos países. Con altos y bajos, la importación de armas en la región ha seguido una tendencia decreciente. En la actualidad, apenas representa el 5,4 % del comercio global (Wezeman, Kuimova y Vezeman 2021).

Paradójicamente, el mercado global de armas pequeñas ha seguido el camino contrario. En 2017, el comercio total registró intercambios por unos 6 500 000 000 de dólares. Si bien el monto registra una ligera disminución del 1,35 %, en comparación con 2016, el valor de las exportaciones mundiales se ha duplicado desde 2001. Dentro de este mercado, las municiones representan el rubro más grande, por un valor de 2700 000 000 de dólares, durante 2017 (Florquin, Hainard y Jongleux 2020, 25). La participación del continente americano en las importaciones de armas de fuego fue de 2500 000 000 de dólares. De ellos, el 82 % correspondió a compras realizadas por Estados Unidos, mientras que el 18 % fueron adquisiciones del resto de países (Florquin, Hainard y Jongleux 2020).

Estas cifras muestran que América Latina tiene una participación reducida en la compra de armamento convencional y de armas pequeñas y livianas. Pese a lo dicho, no es menos cierto que

la región ha tenido que lidiar tanto con las armas nuevas que ingresan a su territorio anualmente como con las remanentes de la Guerra Fría. En la región podrían circular más de 83 000 000 de armas de fuego legales e ilegales en la actualidad. El 84,6% estaría en manos de civiles.<sup>6</sup> El resto se distribuiría entre las Fuerzas Armadas y las Policías Nacionales (Karp 2018).

Con esa disponibilidad, Latinoamérica se ha convertido en un mercado de armas nuevas y de segunda mano, legales e ilegales, que atiende las necesidades de usuarios con fines ilegítimos y legítimos. Entre los primeros, se encuentran grupos insurgentes como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional de México y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Aguirre, Peters, Espinoza 2021, 133). También se incluyen las pandillas, los carteles del narcotráfico y otras organizaciones del crimen transnacional (UNODC 2010, vi; UNODC 2020c, 23) las cuales son responsables de al menos un tercio (32 %) de la violencia armada de la región (UNODC 2019b, 22). La delincuencia común es otra usuaria asidua de las armas y de la violencia armada. Genera el 8 % del total de muertes violentas en todo el continente, el porcentaje más alto del mundo (UNODC 2019b, 36). Por otra parte, entre los usuarios con fines legítimos se encuentran las empresas de seguridad privada, que ofrecen servicios de vigilancia y protección, y también los ciudadanos que desean autoprotgerse de la inseguridad.

La diversidad de usuarios también ha multiplicado las formas de abastecimiento. A

6 Según Karp (2018), la disponibilidad de armas de fuego en el mundo creció en un 15,7 % entre 2006 y 2017. En América Latina, en 2006 era de 63 000 000 de armas pequeñas y livianas (Karp 2012). Para tener una cifra aproximada de la disponibilidad actual de armas, a esta cifra se le sumó el 32 % de crecimiento, lo cual dio un aproximado de 83 000 000 de dispositivos disponibles en la región, sin contar con Estados Unidos (Cfr Karp 2018; UNODC 2020b).

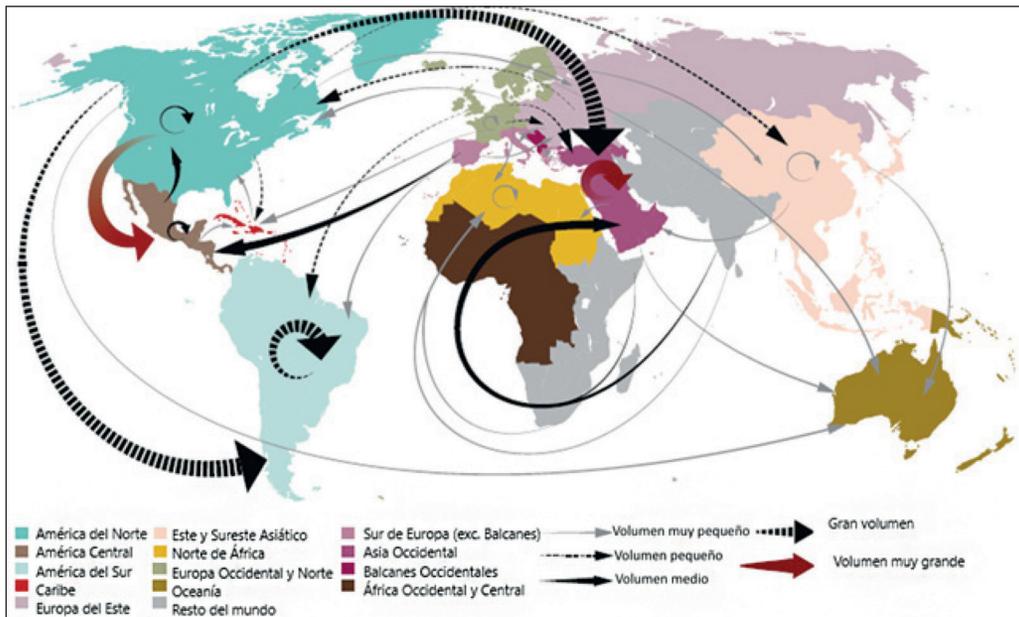
grandes rasgos, en el mercado pueden encontrarse con facilidad armas de manera legal e ilegal. Las primeras son aquellas que se producen y comercian dentro del marco de la ley. Representan aproximadamente el 95 % de las transacciones. Este mercado se abastece sobre todo de los grandes productores mundiales, como Estados Unidos, Brasil, Italia y Alemania (UNODC 2020c, 12).

Es importante mencionar que un elevado número de armas legales termina en el mercado ilegal, al servicio de intereses ilegítimos y criminales. Ello implica que las armas ilegales nacen lícitas, pero terminan en la ilegalidad a través de múltiples mecanismos, como el desvío, el robo de puntos de producción y de las reservas estatales (militares o policiales), los acuerdos de exportaciones falsas, la reexportación no autorizada a terceros países, las capturas en zonas de conflicto, el reciclaje de excedentes de armas,

el robo o la pérdida de comerciantes legales o ciudadanos particulares, el fraude por parte de propietarios privados, la destrucción simulada de armas, la reactivación ilícita de armas desactivadas y la conversión de armas de fuego no letales (UNODC 2020a).

Una parte de las armas legales que han entrado en el mercado negro se trafican en países y regiones muy distantes de su lugar de producción. No obstante, un segmento importante del tráfico ilícito de armas tiene lugar a escala regional. En otras palabras, las armas que circulan de manera ilegal en una determinada región generalmente fueron fabricadas de manera legal por un productor de la misma región. Esto es visible en Europa Occidental, en el medio Oriente y, de manera significativa, en América Latina. El mapa 1 muestra el tráfico transaccional de armas de fuego, correspondiente a los flujos de 2016 a 2017.

Mapa 1. Principales flujos de tráfico de armas (definidos por rutas de incautaciones de armas de fuego), 2016-2017



Fuente: UNODC 2020c.

Las armas ilícitas también pueden nacer en la ilegalidad. Esa categoría se refiere a aquellos dispositivos que han sido fabricados sin autorización, de manera artesanal o casera (armas hechizas); a los que han sido fabricados sin ningún marcaje (armas fantasmas), y a los que son producto del montaje de piezas y componentes traficados ilícitamente (armas frankenstein) (UNODC 2020a). Dado el bajo costo de este tipo de armas, podría crecer su disponibilidad en el mercado negro. Ello resulta problemático, debido a la dificultad de rastrear la propiedad y el origen de los dispositivos, así como de vincularlos con otros delitos. Estas armas representan un porcentaje mínimo del mercado ilegal transnacional, y no son objeto de tráfico entre países (UNODC 2020c).

Aunque todavía no existe información exacta al respecto, es posible que la disponibilidad de armas en la región se haya incrementado desde el inicio de la pandemia de COVID-19, debido a la capacidad adaptativa del mercado negro para seguir operando pese a las restricciones impuestas por los distintos gobiernos. A lo largo de la crisis sanitaria, los organismos de control de la mayoría de los países se vieron sobresaturados en sus funciones, porque debieron asumir la responsabilidad de controlar el cumplimiento de las restricciones a la movilidad y los confinamientos. En tales circunstancias, es esperable que las transacciones ilícitas fluyan con más libertad, al menos mientras se reestablecen los controles y las actividades de seguimiento, lo cual representa un enorme desafío para los Estados.

Por otra parte, la sociedad latinoamericana, además de estar armada, ha debido enfrentar graves problemas de pobreza e inequidad, agravados por la pandemia. Grandes segmentos de población no pueden satisfacer sus necesi-

dades básicas y existe una gran desigualdad en los ingresos y en las oportunidades, incluso en materia de acceso a la salud. Tanto la pobreza como la inequidad constituyen formas de violencia estructural (Galtung 2006). Esta reduce las posibilidades de que un gobierno pueda ejercer el control social formal, socava la aplicación del estado de derecho, y disminuye la efectividad del sistema de justicia y la confianza en él. Además, se alimenta y es alimentada por otras manifestaciones de violencia, como la violencia directa, expresada en homicidios, asesinatos y femicidios. Como sostiene Galtung (2006, 155), “la violencia engendra violencia”. Cuando las condiciones estructurales impiden la satisfacción de los derechos fundamentales, se genera un sentimiento de desesperanza, un síndrome de frustración que puede venir acompañado de la violencia directa.

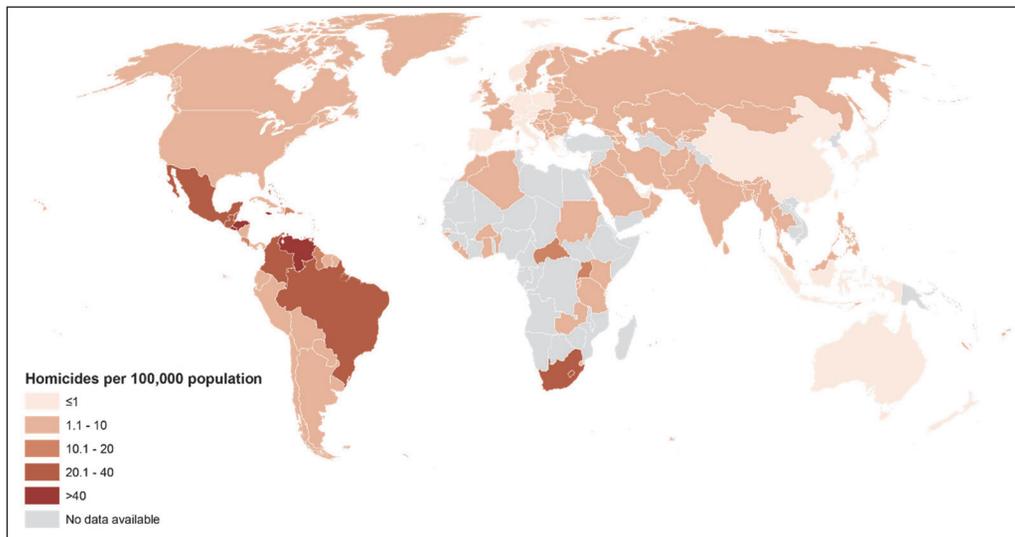
Este es el caso de América Latina. Como se ha insistido, a pesar de no tener conflictos bélicos declarados, es la región más violenta del mundo. En 2017, registró el 36 % de las 440 328<sup>7</sup> muertes violentas a escala global (UNODC 2019a,14) (gráfico 1). Gran parte de esa violencia se cometió con armas de fuego.

De hecho, en 2017, 54 % de las muertes violentas en el mundo fueron causadas por armas de fuego. El resto se cometió con armas cortopuzantes (22 %) y con otros instrumentos (24 %) (UNODC 2019b, 77). En el continente americano, al menos el 75 % de las muertes ocurrieron por el uso de estos dispositivos (UNODC 2019b, 78). En casi todos los países de la región, con muy pocas excepciones,<sup>8</sup> las armas fueron el principal ins-

7 África es el segundo continente con mayores niveles de violencia (35 %). Después están Asia, Europa y Oceanía, con porcentajes muy inferiores (UNODC 2019a, 14).

8 En apenas cinco países del continente americano los instrumentos predominantes en la violencia letal son los obje-

Gráfico 1. Tasa de homicidio por país o territorio, 2017



Fuente: UNODC 2019a.

trumento para matar (UNODC 2019a, 17). Adicionalmente, los 10 países del mundo con mayores porcentajes de homicidios cometidos con armas se encuentran ubicados al sur del Río Bravo: Puerto Rico (92 %), El Salvador (83 %), Trinidad y Tobago (81 %), Jamaica (81 %), Honduras (73 %), Colombia (73 %), Brasil (72 %), Uruguay (67 %), Panamá (65 %) y Paraguay (65 %) (UNODC 2019b, 45).

Además de la violencia letal, la violencia armada produce víctimas no letales: aquellas que sobreviven al impacto de un disparo. Si bien no existe información suficiente sobre el número de personas en estas condiciones, en 2013 se estimó que podían existir entre 2 000 000 y 7 000 000 de personas en el mundo que han sobrevivido al impacto de una bala, en contextos ajenos a los conflictos armados (Alvazzi del Frate y De Martino 2013, 3). Esas lesiones generan elevados costos a los sistemas

sanitarios estatales y aumentan el temor y la inseguridad de la población (Álvarez Velasco 2020). En América Latina no hay cifras sobre la violencia armada no letal; sin embargo, la cantidad de armas de fuego que circulan permite suponer que constituye una problemática significativa, aunque invisible.

La violencia armada y la criminalidad asociada con las armas han instaurado una percepción generalizada de inseguridad.<sup>9</sup> Esta se vincula a la falta de control social formal por parte del Estado. De manera paralela, fomenta los discursos de autoprotección y legitima el uso de la fuerza para resolver conflictos. En otras palabras, esta percepción ha logrado promover la existencia de una cultura individualista, con mayor confianza en la autodefensa que en la función protectora del Estado, y que justifica el uso de las armas para proteger la

tos cortopunzantes. En los demás que registran información predominan las armas de fuego (UNODC 2019a, 17).

<sup>9</sup> Para el 20 % de la población latinoamericana, la inseguridad es el principal problema de la región, mientras que para el 63 % cada día es más inseguro vivir en su país (Latinobarómetro 2018, 6).

propiedad privada o la vida. Esos discursos, equiparables a la violencia cultural, han impulsado la contratación de empresas de seguridad privada y la compra de armas de fuego de uso personal. En consecuencia, se ha registrado un importante crecimiento del sector de la seguridad privada, que a su vez constituye un gran dinamizador del mercado legal e ilegal de armas pequeñas y ligeras. Los servicios de seguridad privada en América Latina tienen un gran volumen de armamento, con un promedio de armas por empleado casi diez veces superior al permitido en Europa Occidental (Small Arms Survey 2011).

Vale la pena mencionar que la seguridad privada es también una fuente de inequidad. Solo el 20 % más rico de la población tiene acceso a los mejores servicios públicos de seguridad. Ese mismo grupo, por lo general, es el único con la capacidad económica para pagar servicios privados de vigilancia y protección (Busso y Mesina 2020). En este sentido, la inequidad en el acceso a la seguridad se ha convertido en un fenómeno social que expresa tanto la violencia estructural como la violencia cultural.

En cuanto a la compra de armas para autoprotección en América Latina, aunque la situación puede variar de forma significativa de un país a otro, un indicador aproximado es el hecho de que varios países se encuentran en la lista de los 25 con más armas pequeñas por cabeza (Brasil, México, Venezuela y Colombia). Otro indicador, mencionado previamente, es que el mayor porcentaje de armas disponibles esté en manos de civiles (Karp 2018).

Finalmente, el período posterior a la Guerra Fría muestra varios cambios en el comportamiento de las transferencias de armas. Por una parte, estas evidencian el reemplazo de la lógica del balance de poder bipolar por una

lógica de mercado. Por otra, es visible la diversificación de los actores involucrados en el mercado de las armas. Estos pueden ser legales o ilegales, con fines legítimos o ilegítimos. Independientemente de su situación o de sus propósitos, han impulsado un mercado dinámico y versátil, de difícil control y regulación. Esas condiciones han propiciado la proliferación y difusión de armas de fuego en manos de la sociedad, que vive y se desarrolla en un entorno marcado por la violencia estructural y cultural. Todo lo anterior ha generado un entorno beneficioso para la producción y reproducción de la violencia en general y de la violencia armada en particular.

## Conclusiones

Las transferencias de armas pequeñas y livianas hacia América Latina, durante y después de la Guerra Fría, han experimentado cambios relacionados con la distribución de poder en el sistema internacional. Las transacciones ocurridas durante la Guerra Fría fomentaron la multiplicación del número de armas de fuego en la sociedad latinoamericana. Sin embargo, no es menos cierto que, en el período posterior, la sujeción de las transferencias a las leyes del mercado ha permitido su difusión en la sociedad.

Lo que fue un instrumento relevante de la diplomacia de las armas se ha convertido casi en un producto más del mercado, sujeto a las leyes de la oferta y la demanda. El giro no ha sido inocuo; por el contrario, ha tenido importantes implicaciones para la región, porque ha permitido la proliferación de las armas de fuego en la sociedad, y ha contribuido a la reproducción de la violencia armada. Estas transformaciones evidencian que las políticas

y estrategias internacionales muchas veces tienen impactos significativos y de largo plazo en los contextos locales en los que se aplican.

La difusión de armas de fuego obedece a varios factores. Entre ellos, la simbiosis entre los mercados legales e ilegales, la adaptabilidad del mercado ilegal para seguir operando en condiciones restrictivas (incluso durante los momentos más restrictivos de la pandemia de COVID-19), y la creatividad de los oferentes para buscar nuevos y más eficientes canales de entrega a los usuarios. Ello sugiere que los Estados tienen una enorme tarea de control y seguimiento, si buscan evitar la diseminación de las armas de fuego legales e ilegales en sus sociedades. En América Latina, esa responsabilidad se cumple generalmente de forma ineficiente, ya sea por falta de recursos económicos o de capacidades humanas.

La región ha vivido fuertes olas de violencia durante varias décadas, aunque la violencia armada tiene la característica de haber ganado espacio durante la Guerra Fría. Si bien en ese momento fue azuzada por motivaciones geopolíticas, siempre ha tenido lugar, junto a otros tipos de violencia, como la que ejercen las estructuras sociales y culturales. En la postguerra fría, la violencia estructural y la violencia cultural se han mantenido constantes; lo que ha cambiado es la disponibilidad de armas de fuego y los niveles de violencia armada. Aunque esta última no es el resultado inexorable de las dos primeras, ambas permiten su reproducción, en un entorno de fácil acceso a las armas, con controles reducidos.

Por último, con el fin de la Guerra Fría, el interés por el estudio específico de las armas de fuego y su función en las sociedades ha crecido. Si durante la bipolaridad había reflexiones teóricas marginales sobre la importancia de las armas de fuego en las relaciones

internacionales y sobre sus impactos en las sociedades receptoras, en la actualidad se registra un significativo cambio de actitud. Ahora existe un amplio espacio de reflexión teórica y empírica que no se enmarca en la perspectiva realista, sino en otras entradas analíticas interesadas en comprender mejor los impactos de su proliferación y difusión sobre la violencia, la criminalidad y la seguridad humana. Incluso, se reconoce la importancia de generar una estructura internacional para controlar su tráfico, tanto legal como ilegal.

## Bibliografía

- Aguirre, Katherine, Rebecca Peters y Ana Espinoza-Quirós. 2021. *Understanding the Flow of Illegal Weapons in Central America*. Reino Unido: Springer Nature.
- Álvarez Velasco, Carla. 2020. "Lesiones con armas de fuego: sobrevivir a las balas en Ecuador". *Estado & Comunes. Revista de políticas y problemas públicos* 1 (10): 119-40. doi.org/10.37228/estadocomunes.v1.n10.2020.152
- Alvazzi del Frate, Anna, y Luigi De Martino. 2013. *No Lethal Firearm Violence*. Ginebra: Small Arms Survey.
- Baldwin, David. 1997. "The concept of security". *Review of International Studies* 23: 5-26.
- Busso, Matías, y Julián Messina. 2020. *La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada*. Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cooper, Neil. 2011. "Humanitarian Arms Control and Processes of Securitization: Moving Weapons along the Security Continuum". *Contemporary Security Policy* 32 (1): 134-158.

- Cox, 2013. "Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales". *Relaciones Internacionales* 24: 129-162.
- DerGhougassian, Khatchik. 2010. "Transferencia de armas, conflictos y equilibrios de poder. Una perspectiva sistémica de la dinámica armamentista internacional para analizar el rearme en América del Sur". En *El control de las Transferencias Internacionales de armas*, editado por Diego Fleitas, 73-90. Argentina: CARI
- Dougherty, James, y Robert Platzgraff. 1993. *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Guatemala: Colección Estudios Internacionales.
- Eide, Absjorn. 1976. "Proliferation and Trade: The Transfer of Arms to Third World Countries and Their Internal Uses". *International Social Science Journal. The infernal cycle of Armament XXVIII* (2): 307-325.
- Florquin Nicolas, Elodie Hainard y Benjamin Jongleux. 2020. *Arms Transfers Update 2020. Una eye on Ammunitions Transfers to Africa*. Génova: Small Arms Survey.
- Gallie, Walter Bryce. 1956. "Essentially Contested Concepts". Ponencia presentada en *Meeting of the Aristotelian Society at 21, Bedford Square, Londres, 12 de marzo*.
- Galtung, Johan. 2016. "La violencia: cultural, estructural y directa". En *Cuadernos de Estrategia 183. Política y violencia: comprensión teórica y desarrollo en la acción colectiva*, Ministerio de Defensa. 147-168. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Godnick, William, Robert Muggah, and Camilla Waszink. 2002. "Stray Bullets: The Impact of Small Arms Misuse in Central America". *Occasional Paper* 5. <https://bit.ly/3rRBxjr>
- Grimmett, Richard. 1995. *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 1987-1994*. Washington: Congressional Research Service, Library of Congress.
- Grimmett, Richard. 2001. *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 1993-2000*. Washington: Congressional Research Service, Library of Congress.
- Karp, Aaron. 2012. "Estimated Civilian Gun Ownership". En *Measurement and Use of Statistical Data to Analyze Small Arms in the Caribbean and Latin America*, editado por UNODC/ INEGI, 5-6. México: UNODC/ INEGI.
- Karp, Aaron. 2018. *Estimating Civilian-Held Firearms Numbers*. Génova: Small Arms Survey.
- Klare, Michael, y David Andersen. 1996. *A Scourge of Guns: The Diffusion of Small Arms and Light Weapons in Latin America*. Washington, DC: Federation of American Scientists.
- Latinobarómetro. 2018. *Informe 2018*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Nye, Joseph. 1991. "Arms Control and International Politics". *Daedalus* 120 (1): 145-165.
- ONU (Organización de Naciones Unidas). 1997. "Desarme general y completo: armas pequeñas. Resolución A/52/298", <https://undocs.org/A/52/298>
- Schweller, Randall. 2016. "The Balance of Power in World Politics", [doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.119](https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.119).
- Small Arms Survey. 2011. *A Booming Business. Private Security and Small Arms*. Génova: Cambridge University Press.
- Smith, Peter H. 1996. *Talons of the Eagle\_ Dynamics of U.S. - Latin American Relations*. Reino Unido: Oxford University Press.

- Stavrianakis, Anna, y Jan Selby. 2012. *Militarism and International Relations: Political Economy, Security, Theory*. Reino Unido: Routledge.
- UNODC. 2010. "The Globalization of Crime. A transnational Organized Crime Threat Assessment". Informe.
- UNODC. 2019a. "Booklet 1: Summary Executive". Global Study on Homicide 2019. <https://bit.ly/39tXrAe>
- UNODC. 2019b. "Booklet 4: Homicide, development and the Sustainable Development Goals". Global Study on Homicide 2019. <https://bit.ly/39tXrAe>
- UNODC. 2020a. "Introducción a las armas de fuego. Disponibilidad, tráfico ilícito y uso delictivo", <https://bit.ly/3ubIVsR>
- UNODC. 2020b. "El mercado legal de armas de fuego", <https://bit.ly/3rU4tax>
- UNODC. 2020c. "Global Study on Firearms Trafficking", [shorturl.at/jnuNP](https://shorturl.at/jnuNP)
- Walker, Rob. 1993. *Insideloutside: international relations as political theory*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Walt, Setphen. 1987. *The Origins of Alliances*. Londres: Cornell University Press.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. Estados Unidos: Columbia University.
- Westad, Odd Arne. 2005. *The Global Cold War. Third World Interventions and the Making of Our Times*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Wezeman, Pieter D., Alexandra Kuimova y Siemon T. Wezeman. 2021. "Trends in International Arms Transfers", <https://bit.ly/3KNnsfn>
- Wohlforth, William, Richard Little, Stuart Kaufman, David Kang, Charles Jones, Victoria Tin-Bor Hui, Arthur Eckstein, Daniel Deudney y William Brenner. 2007. "Testing balance-of-power theory in world history". *European Journal of International Relations* 13 (2): 155-185.

# La securitización y lo operacional: tráfico aéreo de drogas entre 2011 y 2019 en Argentina<sup>1</sup>

## *Securitization and the Operational: Air Traffic of Drug between 2011 and 2019 in Argentina*

Sergio-Gabriel Eissa <sup>2</sup>

Recibido: 21 de diciembre de 2020

Aceptado: 20 de mayo de 2021

Publicado: 31 de enero de 2022

### Resumen

Entre 1985 y 2001, la política de defensa argentina construyó un acuerdo que se sostuvo a lo largo del tiempo, bajo gobiernos de distintos signos partidarios e ideológicos. Durante esta fase legislativa se aprobaron la Ley N.º 23.554 de Defensa Nacional (1988), la Ley N.º 24.059 de Seguridad Interior (1992) y la Ley N.º 25.520 de Inteligencia Nacional (2001 y modificada en el 2014). Dichas normas constituyeron el denominado “Consenso Básico”, que estableció una separación orgánica y funcional entre la seguridad interior y la defensa nacional. En este artículo se analiza la evolución del debate y de las medidas adoptadas por el gobierno argentino con respecto a la separación entre defensa y seguridad interior; de manera puntual, el involucramiento de las Fuerzas Armadas de Argentina en la lucha contra el tráfico aéreo de drogas entre 2011 y 2019. Se examina el proceso de securitización en torno a la temática en el período y cómo se tradujo en el nivel estratégico operacional, escenario donde se presentaron las diferencias entre los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri.

**Palabras clave:** Argentina; defensa nacional; fuerzas armadas; tráfico aéreo de drogas

### Abstract

Between 1985 and 2001, the Argentine defense policy built an agreement that was sustained over time, under governments of different party and ideological signs. During this legislative phase, Law No. 23,554 on National Defense (1988), Law No. 24,059 on Homeland Security (1992) and Law No. 25,520 on National Intelligence (2001 and amended in 2014) were approved. These norms constituted the so-called “Basic Consensus”, which established an organic and functional separation between internal security and national defense. This article analyzes how the debate has evolved and the measures adopted by the Argentine government regarding the separation between defense and internal security, specifically with regard to the involvement of the Armed Forces of

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido realizado en el marco del Programa Posdoctoral de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (2019-2020).

<sup>2</sup> Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina, seissa@yahoo.com,

 [orcid.org/0000-0001-7530-8753](https://orcid.org/0000-0001-7530-8753)



Argentina in the fight against air traffic of drugs between 2011 and 2019. To do this, the securitization process around the issue is analyzed during the years 2011 to 2019 and how this was translated at the operational strategic level. It is concluded that that it was here that the differences between the governments of Cristina Fernández de Kirchner and Mauricio Macri arose.

**Keywords:** Argentina; Armed Forces; Air Traffic of Drugs; National Defense

## Introducción

Entre 1985 y 2005 se produjo un debate sobre la política de defensa de Argentina que se condensó en un conjunto de normas,<sup>3</sup> que Marcelo Saín (2010) denominó como “Consenso Básico”. Este se asienta en tres principios liminares que son la supresión de las hipótesis de conflicto con los países de la región, la conducción civil de la política de defensa, y la separación orgánico-funcional de la política de defensa y la política de seguridad interior (Eissa 2013).

Por seguridad deben entenderse las acciones que realiza el Estado para garantizar las libertades y los derechos de los ciudadanos, así como la protección de la vida y la propiedad privada. En el caso de Argentina, esto es responsabilidad de cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –debido a la organización federal– a través de sus policías, poderes judiciales y servicios penitenciarios. En el caso de los delitos federales de carácter transnacional, la responsabilidad es asumida

3 Ley N.º 23.554 de Defensa Nacional (1988), Ley N.º 24.059 de Seguridad Interior (1992), Ley 25.520 (y sus modificatorias) de Inteligencia Nacional (2001) y el Decreto N.º 727/2006 Reglamentario de la Ley de Defensa. Cabe destacar también la Ley N.º 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998) y la Ley N.º 24.429 (1995).

por el gobierno federal a través del Poder Judicial Federal, las Fuerzas Federales de Seguridad (Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, Policía de Seguridad Aeroportuaria y la Policía Federal Argentina: en términos conceptuales las denominaremos fuerzas intermedias) y el Servicio Penitenciario Federal. El concepto de seguridad es polisémico, lo cual se presta a confusión. En este artículo, cuando se habla de seguridad, se refiere a la definición dada, con las aclaraciones posteriores, y al término anglosajón *law enforcement*.

Estados Unidos impulsó a través del Comando Sur que las fuerzas armadas de América Latina adoptaran como hipótesis la “guerra contra el narcotráfico”. Lo consiguió en el contexto del fin de la Guerra Fría (1947-1991), la desaparición del enemigo ideológico interno en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional y de las transiciones a la democracia. Luego, sumó la cuestión del terrorismo islámico a partir del año 2001.

En el caso argentino, se produjo un intenso debate sobre el rol de las Fuerzas Armadas frente a estos fenómenos, facilitado por la ambigua redacción de la Ley N.º 23.554 de Defensa Nacional, que sostenía que estas debían ocuparse de las agresiones externas. A partir de ello, bajo el concepto de “Nuevas Amenazas”, desarrollado por la *Rand Corporation* en los Estados Unidos, se planteó que el narcotráfico y el terrorismo eran amenazas externas y, por lo tanto, de incumbencia del Sistema de Defensa y de su Instrumento Militar. Esta última discusión se zanjó con la aprobación del Decreto N.º 727/2006, que definió como “agresión externa” a las “Agresiones Estatales Militares Externas” (Eissa 2015). Sin embargo, pese a la aprobación de esta norma, persistían espacios y zonas grises, que requerían la cooperación entre el Sistema de Defensa y

el Sistema de Seguridad Interior de Argentina: los espacios marítimos y aeroespaciales.

El presente artículo analiza si la problemática del tráfico aéreo de drogas (en adelante TAI) en la frontera norte de Argentina con el Estado Plurinacional de Bolivia y la República del Paraguay fue securitizada entre 2011 y 2019, y provocó medidas extraordinarias por parte de los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner<sup>4</sup> (2011-2015) y Mauricio Macri<sup>5</sup> (2015-2019). En este trabajo se sostiene que el proceso de securitización fue completado de manera dispar entre ambos en el nivel estratégico nacional y operacional.

La investigación se enlaza con el trabajo de Calderón (2015) y Anzelini (2018), en cuanto a que comparte el impacto de las presiones de los Estados Unidos para involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico, aunque sin éxito (Eissa 2015), pero se consideran estas *ceteris paribus*. Por otro lado, dialoga con aquellos artículos que comparan la política de defensa de los presidentes Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) y Mauricio Macri (2015-2019) (Busso y Barreto 2020) y, en particular, con los estudios que abordan el rol de las Fuerzas Armadas argentinas en la lucha contra el narcotráfico (Calderón 2012; 2017; 2018; 2019; Rovetto 2018; Saín 2018). Este artículo aporta un análisis específico del tráfico aéreo de drogas dentro de la problemática general del narcotráfico y, del impulso de actores externos e internos por securitizar el problema y su particular manifestación en el

espacio aéreo norte, que incorpora las decisiones en el nivel estratégico operacional.

El artículo recurre a una metodología cualitativa de recolección de datos, información de fuentes primarias y secundarias y entrevistas. En este sentido se utilizan dos indicadores: a) se revela el discurso de los actores sociales y políticos respecto a la temática de estudio; y b) las medidas adoptadas por el nivel estratégico nacional y operacional. Para ello, se emplea el análisis de las principales publicaciones periodísticas de Argentina; el estudio de la normativa del nivel estratégico nacional; y las entrevistas a actores del nivel estratégico operacional.

Por último, el artículo se organiza en tres apartados. En el primero, se considera a la política de defensa como política pública y, por ello, se recurre de manera ecléctica al instrumental teórico de las teorías de las políticas públicas y de la Escuela de Copenhague. En la segunda parte, se estudia el debate en la agenda pública, es decir, el movimiento securitizador. En la tercera, se analizan las medidas adoptadas e implementadas en los niveles estratégico nacional y operacional, durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) y Mauricio Macri (2015-2019). Por último, se presentan las reflexiones finales.

## Securitización y políticas públicas

En primer lugar, se sostiene que el proceso de política pública se desarrolla en diferentes escenarios y en él intervienen los actores sociales y políticos (Aguilar Villanueva 1993; Sabatier 2007) que tienen intereses y/o un sistema de creencias respecto al problema público (Eissa 2015). Una situación problemática para entrar en la agenda pública debe transformarse en un problema, que debe ser objeto de deba-

4 Dirigente del Partido Justicialista, integrante de la alianza Frente para la Victoria (Partido Justicialista entre otros de centroizquierda).

5 Dirigente del Partido Propuesta Republicana (PRO), integrante de la Alianza Cambiemos (PRO, Unión Cívica Radical (UCR), entre otros de centroderecha).

te en la sociedad en lo que respecta a sus componentes, causas, consecuencias y planteamiento, acerca de cómo puede ser resuelto y en cuánto, si requiere algún tipo de acción por parte de una agencia estatal. De esta manera, el contexto en el cual se desarrolla el debate es relevante, porque son los acontecimientos y los actores políticos y sociales, quienes se encargan de convertir las situaciones problemáticas en problemas y ofrecer su primer concepto.

La definición del problema es el proceso por el cual una cuestión “es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados”; esa concepción condicionaría “la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción” (Aguilar Villanueva 1993, 52). Por lo tanto, existe una interdependencia conceptual entre ambos constructos, porque “la solución forma parte de la misma definición del problema” (Aguilar Villanueva 1993, 60); es decir, que “la definición del problema no puede ser tratada como un proceso separado, sino como parte integral de la hechura de la política” (Zahariadis 2003, 162).

Una vez que la situación problemática es debatida en la agenda pública ingresa en la agenda gubernamental. Entonces, los actores políticos aceptarán la definición adoptada, tratarán de modificarla de manera parcial, o la bloquearán, todo en función de sus intereses y/o sistemas de creencias (Eissa 2015).

En segundo lugar, si la definición del problema es presentada como amenaza existencial, este es introducido en la agenda de defensa y se adoptan medidas extraordinarias. La Escuela de Copenhague lo denomina proceso de securitización. Es peligroso para la democracia, por tal motivo, se considera necesario separar los problemas de seguridad de los que

no lo son (Wæver 2004). Por eso, la Escuela de Copenhague propone “de-securitizar”, lo cual significa dejar la economía en la agenda económica, la religión en la de la religión, por ejemplo (Wæver 2004, 9).

Para ello, deben analizarse “las prácticas lingüísticas actuales para ver qué regula el discurso. ¿Qué hacen [los decisores políticos] cuándo hablan de seguridad?” (Wæver 2004, 9). Se coincide con Matías Iglesias (2014, 48) cuando afirma que la amenaza a la seguridad no es independiente del discurso, en tanto que el lenguaje es preexistente. La designación de esa “supuesta amenaza” como existencial justifica el uso de medidas extraordinarias, en general el uso de la fuerza, que es legitimada frente a los actores sociales y políticos al presentar el problema como un asunto de seguridad (Wæver 2004, 9). Para aprehender cuándo una cuestión está siendo securitizada, no hay que

evaluar alguna amenaza objetiva que *realmente* amenace algún objeto, sino más bien analizar los procesos que construyen una comprensión compartida de lo que debe ser considerado y colectivamente respondido como una amenaza. El proceso de securitización es un *acto de habla* (...) Al decir las palabras, algo se hace (...) Es etiquetando como un problema de seguridad que se convierte en tal, y no porque determinadas [cuestiones] sean un asunto de seguridad en sí mismas (...) Entonces el criterio y definición exacta de la securitización es el establecimiento intersubjetivo de una amenaza existencial con una prominencia suficiente para tener efectos políticos sustantivos (Wæver 2004, 9).

En tercer lugar, la seguridad es

una arena de negociación y disputa (...)  
una interacción social retórica: hay un

intercambio discursivo entre un actor securitizante y una audiencia en relación a un objeto de referencia y aquello que lo amenaza, en donde el objeto de referencia es reconocido como digno de protección (Iglesias 2014, 48 y 49).

En este caso de estudio, el objeto de referencia es el tráfico aéreo de drogas en la frontera norte, porque es presentado por el actor securitizador como una amenaza existencial.

En cuarto lugar, Buzan, Wæver y de Wilde (1995, 25) clarifican que

un discurso que toma la forma de presentar algo como una amenaza existencial a un objeto referente no se securitiza por sí mismo –esto es un movimiento de securitización–, el tema solo es securitizado cuando la audiencia lo acepta como tal.

El movimiento securitizante es abierto y disputado entre actores con capacidades de poder asimétricas (Eissa 2015). Entonces, el éxito del proceso depende de “la posición o el capital sociopolítico del actor *securitizante*” (Iglesias 2014, 51), de su capacidad de poder (Eissa 2015) y de la aceptación de la audiencia, lo cual permite las medidas extraordinarias.

Para Buzan, Wæver y de Wilde (1995) se trata de dos fases: movimiento securitizador y securitización. La securitización se completa cuando es aceptada por la audiencia. En este punto se deben realizar dos precisiones, según Verdes-Montenegro Escánez (2015). En primer término, la teoría no define con claridad si existe una o varias audiencias para realizar estudios empíricos y, en segundo término, se agregarían si existen uno o más actores securitizantes.

En este sentido, se sostiene que la audiencia la conforman aquellos que –desde la teoría de las políticas públicas– integran la agenda

gubernamental: los actores políticos. En otras palabras, el movimiento securitizador se realiza en la agenda pública para lograr que la audiencia –los actores de la agenda gubernamental– aprueben dicho proceso con la adopción de medidas extraordinarias. También se considera que los actores securitizantes fueron los medios de comunicación y actores políticos opositores. El actor securitizante es el que, desde las teorías de políticas públicas, se denomina *entrepreneurs* (Zahariadis 2003), pues, por su mayor capacidad de poder, tienen la posibilidad de presentarles al decisor una solución (Eissa 2015).

En quinto lugar, la securitización, en tanto “acto de habla por el cual se le da estatus de seguridad a algo” (Reis Matos 2013, 30) que requiere una acción prioritaria y urgente, no se produce en un “vacío”, sino en un contexto o “situación” (Eissa 2015), que “puede incluir cualquier aspecto extralingüístico como el conocimiento compartido por los hablantes, las relaciones interpersonales”, entre otros (Iglesias 2014, 53).

En sexto lugar, las decisiones en materia de defensa son mediatizadas por la burocracia de las Fuerzas Armadas (Eissa 2015). Por ello, resulta relevante estudiar si la securitización del tráfico aéreo de drogas, como una amenaza existencial a la soberanía y a las personas, se tradujo en medidas extraordinarias no solo en el nivel estratégico nacional, sino también en el operacional. Los actores que intervienen en la definición, diseño e implementación de una política pública pueden no ser los mismos.

En consecuencia, la política definida y diseñada podría ser cambiada de modo parcial o total, o bloqueada por los actores encargados de implementarla (Eissa 2015). En el caso argentino, y para los análisis de la política de defensa, se deben distinguir el nivel estraté-

gico nacional (Poder Ejecutivo/Ministerio de Defensa), que es donde se diseñan las políticas y nivel estratégico operacional que, en el caso argentino, corresponde al Comando Operacional, encargado de implementarlas.

## El movimiento securitizador

El movimiento securitizador sobre el tráfico ilícito de drogas se inició en los Estados Unidos, bajo el lema de “guerra contra las drogas”, y fue impulsado en América Latina bajo el paraguas del concepto de “Nuevas Amenazas”. Esta idea la desarrolló la *Rand Corporation* y se incorporó como “*New Dangers*” en el documento *Bottom Up Review* del Departamento de Defensa de los Estados Unidos en el año 1993. A escala hemisférica se introdujo, por primera vez, en la Segunda Conferencia de los Ministros de Defensa de las Américas en 1996 (Eissa 2015). Sin embargo, fue recién en la declaración de la reunión desarrollada en Santiago de Chile en 2002, luego del atentado a las Torres Gemelas, cuando se sostuvo que era “necesario [realizar] ejercicios combinados entre Fuerzas Armadas y de seguridad pública” (Mathias *et al.* 2005, 66).

En este marco, y amparados en la amplitud del término “agresión externa” consagrado en el artículo 2 de la Ley 23.554 de Defensa Nacional y las excepciones previstas en la Ley 24.059 de Seguridad Interior, sectores gubernamentales, castrenses y actores externos buscaron involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico durante los años 90. La reglamentación de la Ley de Defensa, a través del Decreto N.º 727 del año 2006, puso un límite a las presiones domésticas y externas para involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico, al definir

como agresión externa a las agresiones externas militares estatales (Eissa 2015).

A partir del año 2001, la cuestión de involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico se centró en el tráfico aéreo de drogas en la frontera norte de Argentina. Esto fue facilitado por tres situaciones contextuales: a) la Fuerza Aérea Argentina es la que tiene la función de controlar, vigilar y reconocer cualquier tráfico aéreo irregular, pero si detecta un vuelo irregular que no constituye una amenaza para la defensa ¿qué podía hacer?; b) la República Argentina no tenía radarizado el espacio aéreo con radares 3D; y c) el aumento del consumo de drogas durante el período bajo análisis (Observatorio de la Deuda Social 2017).

Los principales diarios del país hacían, con periodicidad, referencia a la problemática. Por ejemplo, el periodista Daniel Gallo (2013a) sostuvo que cada tres días se detecta el ingreso de un avión narco y que

las cifras, más que preocupar, asustan. En los últimos dos años fueron detectados unos 800 vuelos irregulares y se comprobó que 242 eran de avionetas dedicadas al narcotráfico, lo que implica un ingreso aéreo de droga cada tres días y de, por lo menos, 121 000 kilos de estupefacientes desde Paraguay.

Un mes más tarde, el mismo periodista, agregaba: “Frente a las generalizadas críticas por el crecimiento del narcotráfico en el país, el Gobierno decidió desplegar la semana pasada tres aviones para perseguir los vuelos ilegales” (Gallo 2013c). Resulta evidente que los medios de comunicación eran uno de los actores sociales que buscaban securitizar la problemática del narcotráfico, y para ello sostenían que en el norte argentino llovía drogas. Por ejemplo, el diario *Clarín*, con un año de diferencia (2013

y 2014) publicó dos notas, con distintos títulos, pero con el mismo contenido. La primera firmada por el periodista Gustavo Sierra y la segunda sin firma, donde se afirmaba que “los aviones sobrevuelan, lanzan su carga blanca y regresan a Bolivia. Aquí hubo verdaderas lluvias blancas, de paquetes de cocaína” (Sierra 2013).

En ese contexto, los actores políticos tomaron la posta y diputados del Frente Renovador, el PRO y la UCR, presentaron un proyecto de Ley de Derribo en el año 2013. Al respecto, el ministro de Defensa, Agustín Rossi, manifestó su oposición al señalar que dicha medida supondría implementar la pena de muerte sin juicio previo. Por su parte, el diputado Francisco de Narváez señaló que la ley de derribo era “la última opción y una excepción sólo aplicable tras agotarse las seis instancias previas de advertencia”. El gobernador cordobés, Juan Manuel de la Sota, respondió vía Twitter con una afirmación: “Las fronteras son un colador. Radarizar ya y ley de derribo” (Página 12 2013). Asimismo, el diputado macrista Julián Obiglio consideró que el “ministerio de Defensa debe tener al menos tres aviones en condiciones de volar e interceptar los vuelos clandestinos. Con este tipo de delitos no puede haber medias tintas; o se lo combate o se es cómplice de los narcos” (Página 12 2013).

También intervino en la discusión pública el gobernador oficialista de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli, que consideró que no se trataba de “andar derribando aviones, se trata que desplieguen distintas acciones para que los que tengan miedo sean los narcos” (Clarín 2013). Por último, el diputado opositor por la provincia de Córdoba, Juan Schiaretti, consideró que había impericia en la política oficialista: “Nos transformamos en

salida de la droga hacia EE.UU. y Europa porque Brasil sancionó la ley de derribo y radarizó sus fronteras” (Clarín 2013). Al final, el ministro de Gobierno de Corrientes y diputado nacional electo por la UCR, Gustavo Valdés, sostuvo que había que “defenderse de quienes vulneran nuestro espacio aéreo y derribar un avión no es una pena de muerte” (Norte de Corrientes 2013).

En el año 2014, Daniel Gallo (2014) citó en una nota al juez Julio Bavio, cuya preocupación había sido recogida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación años antes, donde consideraba que “el tráfico aéreo de drogas ilícitas es sumamente intenso y viene experimentando un sensible incremento”. Las voces críticas a este movimiento securitizante del tráfico aéreo de drogas y a la ley de derribo, también mantuvieron el contrapunto con los actores securitizantes. Ya en el año 2009, José Manuel Ugarte (2009, 68) había publicado un artículo donde afirmó que la ley de derribo sería

una ejecución sumaria sin forma de juicio, la aplicación deliberada de la pena de muerte a quienes continúan amparadas por la presunción de inocencia derivada del artículo 18 de la Constitución Nacional, y que no pueden ser penados sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso.

Para Juan Gabriel Tokatlian (2013) el problema del narcotráfico en Argentina era innegable. Pero afirmaba que las leyes de derribo no existían en los países desarrollados y que no estaban legitimadas por el derecho internacional. Calificaba los resultados de derribos como pírricos e ineficaces; señalaba que esta política conducía a la dependencia de la política antinarcóticos de los Estados Unidos y que su aplicación desviaba la atención del

comportamiento de los barones de las drogas y sus organizaciones. Usualmente, suceden dos cosas: adaptan el transporte de las drogas y optan, temporalmente, por vías fluviales o terrestres y elevan su disposición a corromper e infiltrar a los cuerpos de seguridad (Tokatlian 2013).

En sintonía, la exministra de Defensa, Nilda Garré (2013), consideraba que

la interceptación para registro en el medio aéreo tiene características que difieren totalmente de las que se hagan en los ámbitos terrestre y acuático. Efectivamente, es posible interceptar un buque y forzar su detención empleando munición de calibre limitado o de características especiales sin provocar su hundimiento o, aún si ocurriera, permitiendo el salvamento de los tripulantes. También, es posible provocar la detención de un vehículo terrestre bloqueando su tránsito. En el caso del medio aéreo, por el contrario, la interceptación traducida en derribo de la aeronave provoca con casi total seguridad la muerte de los tripulantes.

En contra de estas opiniones, el diario *Clarín* (2014) le concedía una extensa entrevista al juez de la ciudad de Orán, provincia de Salta, Raúl Reynoso. En ella afirmaba que tenía 7000 causas vinculadas al narcotráfico y citaba que “en los últimos ocho años decomisamos 18 000 kilos de droga, la gran mayoría responsabilidad de organizaciones transnacionales con gente de hasta 40 países”. Agregaba el diario: “Esta es la primera línea de fuego de la guerra contra el narcotráfico”. Asimismo, el 1 de junio de 2014, el juez Jorge Villada afirmó que en el norte del país continuaba “lloviendo droga” (Diario Popular 2014).

Por su parte, *Infobae* (2009) sostenía que “la radarización permitirá detectar los vuelos

ilegales que provienen de Bolivia, en algunos de los cuales se trasladarían cargamentos de cocaína, que actualmente proliferan el espacio aéreo salteño sin ningún tipo de control”. Sin embargo, el mismo diario informaba dos años más tarde, el 1 de mayo de 2016, que el ex juez Reynoso había sido acusado de liderar una asociación ilícita por proteger a narcotraficantes en Salta (El País 2016).

El presidente electo Mauricio Macri se había comprometido durante la campaña presidencial que uno de sus ejes sería la lucha contra el narcotráfico. Pero, pese a haber lanzado el Programa Argentina sin narcotráfico, no cesaron las presiones para securitizar el tráfico aéreo de drogas, aunque focalizadas en la aprobación de una ley de derribo y que el Ejército pudiera hacer uso de la fuerza contra los narcotraficantes. Por ejemplo, el diario *La Nación* afirmó que las avionetas con droga llegaban hasta el Conurbano de la provincia de Buenos Aires. Arribaba –parte de ella– por vía aérea hasta General Belgrano (Di Nicola 2017). Eduardo Aguilera insistía en que no había aviones en el norte para perseguir al narcotráfico (Aguilera 2016a).

A partir del lunes pasado, dos aviones Tucano de la Fuerza Aérea Argentina se asignaron al Operativo Fronteras, pero las máquinas –afectadas a entrenamiento– permanecen en alerta en la Escuela de Aviación Militar ubicada en la provincia de Córdoba (...) Recibido el alerta, tomará al Tucano unas tres horas, desde la puesta en marcha en la base cordobesa, arribar al área de operaciones fronteriza. El lapso favorece la huida del presunto avión infractor, previo lanzamiento de la carga ilícita (Aguilera 2016a).

Un mes antes este autor daba cuenta de la demora en el despliegue de los radares 3D y en la construcción de la infraestructura y recursos

humanos para operar los equipos (Aguilera 2016b). Y durante el año 2017 continuaron las notas sobre el tráfico de drogas. Por ejemplo, “la situación incluyó el robo de avionetas de los aeroclubes, usadas por los narcos para ‘bombardear’ tanto marihuana como cocaína” (De los Santos 2017). También *Clarín* se sumó a las denuncias. Se debe prestar atención a la terminología y el acto perlocutivo de las dos notas: desde Paraguay hasta la zona norte de la provincia de Buenos Aires, algo más de 1200 kilómetros, para “bombardear” (término militar) droga.

Poco más de 450 kilos de marihuana que habían sido transportados en una avioneta procedente de Paraguay fueron secuestrados cuando aterrizó en una pista clandestina en la localidad bonaerense de San Antonio de Areco, donde además fueron detenidas seis personas, informó el Ministerio de Seguridad de la Nación (*Clarín* 2017).

Además de la falta de aviones y de avances en la radarización, el operativo del G20 del año 2018 afectó también el promocionado operativo “Frontera Segura”.

Desde el 10 de julio pasado la zona fronteriza con Bolivia, adyacente a Salta, está sin control ni vigilancia electrónica porque el radar que se había instalado para detectar narcovuelos se trasladó a Mendoza para la seguridad de los mandatarios que acudieron a la Cumbre del Mercosur (Aguilera 2017).

Otro acto perlocutivo que se repitió en las notas reveladas: narcovuelos, bombardear, lluvia de drogas, cómplices de los narcotraficantes, entre otras; tienen efecto sobre la audiencia que, como en este caso, fueron los actores políticos de la agenda gubernamental.

## Nivel estratégico nacional y operacional<sup>6</sup>

*El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015)*

Frente al movimiento securitizador, ¿los actores de la agenda gubernamental –nuestras audiencias– aceptaron este proceso? Antes del año 2011 ya existía un dispositivo institucional destinado a ejercer la vigilancia y control de la frontera norte de Argentina, en el marco de la creación de un sistema destinado a realizar esas acciones en todo el territorio.<sup>7</sup> En julio del año 2011, la presidenta de la nación, Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) ordenó la puesta en marcha del Operativo Escudo Norte, a través del Decreto (PEN) N° 1091/11; el cual fue prorrogado de manera sucesiva hasta el 21 de enero de 2016 (entrevista reservada, Fuente F, 17 de septiembre de 2017). Dicha norma le ordenaba al Ministerio de Defensa que, en el ámbito de su competencia, adoptara todas las medidas administrativas, operativas y logísticas necesarias para intensificar las tareas de vigilancia y control de los espacios de jurisdicción nacional por parte de las Fuerzas Armadas (entrevista reservada, Fuente F, 17 de septiembre de 2017).

Durante la vigencia del Operativo Escudo Norte, y en relación con los delitos vinculados al tráfico ilícito de drogas, la trata de personas y el contrabando de bienes,

<sup>6</sup> Salvo donde se indica, entrevista reservada, Fuente X (civil), 17 de agosto de 2018.

<sup>7</sup> El Decreto N° 1407/2004 creó el Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial (SINVyCA) con el objeto de controlar todos los movimientos aéreos, en el espacio aéreo de jurisdicción nacional, incluidos los provenientes desde y hacia terceros países. Así contribuyó a las tareas de defensa aeroespacial y de control del tránsito aéreo y el Operativo Fortín.

se extendió la jurisdicción de la Gendarmería Nacional a las provincias de Santiago del Estero, Chaco, Formosa, La Rioja, Catamarca, Córdoba y Santa Fe, hasta abarcar la totalidad de las provincias de Entre Ríos y Corrientes (entrevista reservada, Fuente F, 17 de septiembre de 2017). Esto mismo se hizo con la jurisdicción de la Prefectura Naval Argentina (entrevista reservada, Fuente F, 17 de septiembre de 2017). En efecto, tal como señala Jorge Battaglino (2016), los límites del Consenso Básico incrementaron los roles de estas Fuerzas Federales de Seguridad más allá de la misión para la cual fueron creadas, y aumentaron su participación en la lucha contra el narcotráfico en ámbitos urbanos.

En paralelo, se instalaron radares 3D en la frontera norte. En primer lugar, viejos radares recuperados de la Fuerza Aérea Argentina y del Ejército Argentino en el año 2007. En segundo lugar, radares donados por el Reino de España en el año 2007. Por último, el Ministerio de Defensa acordó con INVAP la fabricación de radares 3D a partir del año 2011 (entrevista reservada, Fuente X, 14 de mayo de 2020).

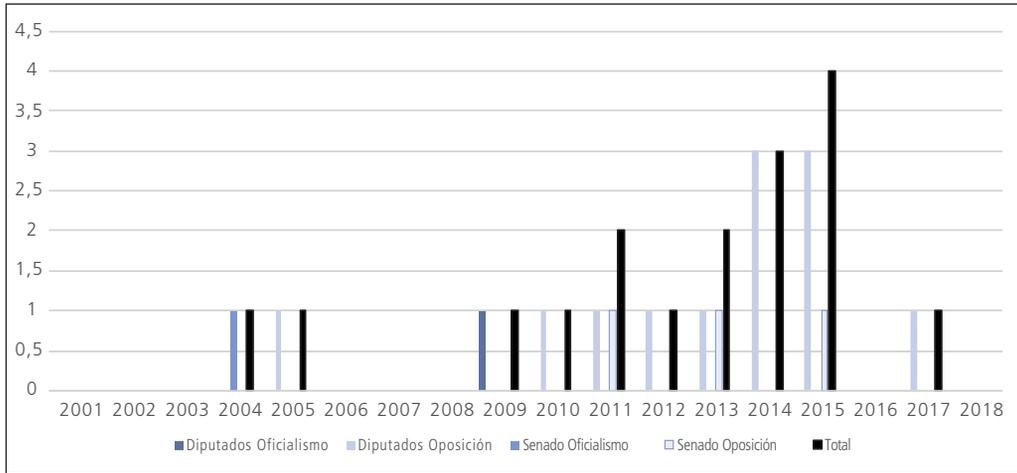
En el año 2013 se incorporó el Ejército Argentino al Operativo Escudo Norte (Gallo 2013b). La misión que se le encargó a dicha Fuerza, tal como establecía el Decreto N.º 1691/2006, era “el control efectivo de los espacios terrestres, marítimos y aeroespaciales de la Nación, con especial énfasis en la infraestructura y en los objetivos de valor estratégico y en las áreas de frontera”. Todo, desde la perspectiva de la defensa y acorde a lo determinado en el artículo 1º del Decreto-Ley N.º 18.385/44 (Ley N.º 12.913) que definía las “zonas de seguridad de fronteras” a los efectos de la defensa nacional. Los contornos geográficos y extensión territorial de las áreas y zo-

nas de frontera habían sido delimitados por el Decreto N.º 887/94, actualizado mediante el Decreto N.º 1648/07.

Cabe realizar dos observaciones. La primera es que la puesta en marcha del Operativo Escudo Norte no implicó ningún cambio en el trabajo que ya realizaba la Fuerza Aérea Argentina desde el año 2004, en tanto que esta se limitaba a traspasar a la Fuerza Federal de Seguridad, Gendarmería Nacional, el dato neutro del TAI detectado y a realizar la interceptación y seguimiento de este (entrevista Reservada, Fuente R, 23 de junio de 2021). La segunda fue que la incorporación del Ejército Argentino al Operativo en el año 2013 se tradujo en una puja en tres actores: el Ministerio de Defensa, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y la fuerza citada. Mientras que el Ejército propugnaba una mayor intervención en el tema con patrullas coordinadas junto a Gendarmería Nacional; el Ministerio de Defensa plasmó en un documento, que se elaboró junto al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, los límites bajo los cuales debían actuar los efectivos del Ejército (entrevista reservada, Fuente X, 14 de mayo de 2020).

En efecto, se precisó que las tropas no podían involucrarse en la lucha contra el narcotráfico y que, ante la presencia de un hecho delictivo, se daría conocimiento a la Gendarmería Nacional (entrevista reservada, Fuente X, 14 de mayo de 2020). Asimismo, se clarificaron dos cuestiones importantes: a) la restricción del uso de la fuerza en las actividades de vigilancia y control fronterizas, tanto fluviales como terrestres, y b) que el concepto de “jurisdicción militar” se limitara a las unidades militares (entrevista reservada, Fuente B, 8 de abril de 2021). Esto último resulta relevante porque impedía a las tropas del Ejército aplicar por analogía los

Gráfico 1. Proyectos de Ley de Derribo (2001-2018)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de las Honorables Cámaras de Diputados y de Senadores de la nación.

artículos 28 y 29 de la Ley N.º 24.059 de Seguridad Interior, que autoriza a las Fuerzas Armadas a usar la fuerza para preservar la seguridad de la jurisdicción (entrevista reservada, Fuente X, 14 de mayo de 2020).

En el Congreso de la Nación se presentaron proyectos para autorizar el derribo de los TAI. El gráfico 1 refleja cómo la evolución de la presentación de los proyectos de Ley de Derribo en el Congreso de la Nación tiene una correlación con los debates en la agenda pública, es decir, con el movimiento securitizador, y disminuye luego que la oposición triunfara en las elecciones del año 2015.

*El gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)*

El 21 de enero de 2016 el gobierno del presidente Mauricio Macri (2015-2019) aprobó el Decreto 228, que declaró la emergencia de la seguridad pública. Dicho Decreto establecía el Operativo Fronteras, en reemplazo del Operativo Escudo Norte, por el plazo de 365 días

corridos, el cual fue prorrogado hasta diciembre de 2019. En su artículo 5º se estableció que el Ministerio de Defensa debía adoptar todas las medidas necesarias a fin de garantizar la radarización de la frontera norte, de manera tal que permitiera un control eficiente y una disponibilidad efectiva de información sobre la ocupación y el tránsito diario dentro del espacio aéreo soberano (entrevista reservada, Fuente F, 17 de septiembre de 2017). Asimismo, el artículo aprobó las “Reglas de Protección Aeroespacial” para el eventual derribo de una aeronave y designó al presidente de la nación argentina, en tanto comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, como autoridad nacional responsable, el cual podía delegar en la autoridad de ejecución, el comandante del Comando Aeroespacial del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Pero, contradictoriamente, ese mismo mes, el gobierno del presidente Mauricio Macri, a través de su ministro de Defensa, Julio Martínez, ordenó el repliegue de las tropas que habían sido desplegadas por el Ejército

hasta el 2015, porque consideraban que se violaba la Ley de Defensa Nacional. Alegó que la coordinación entre el Ejército Argentino y la Gendarmería Nacional no había sido efectiva, y que esa acción solo había servido para “viaticar” (entrevista reservada, Fuente X, 17 de agosto de 2018).

De acuerdo con los datos del gobierno, la cantidad de TAI habría disminuido gracias al Decreto de Derribo 228/2016. Así lo difundió el Ministerio de Defensa y la Fuerza Aérea Argentina:

Las tareas de apoyo logístico de los militares, que comprenden el aporte de aviones y la optimización de los radares para detectar vuelos irregulares en el espacio aéreo, permitieron ya reducir en un 50 % los casos de tránsito aéreo irregular (TAI), como se denominan en la jerga aeronáutica los aviones interceptados sin planes de vuelo o en actitudes sospechosas (De Vedia 2016).

Sin embargo, a partir del año 2016, la Fuerza Aérea Argentina modificó la clasificación de los vuelos. Es decir, hasta diciembre del año 2015 se informaba que todos los vuelos eran TAI, pero a partir de enero del año 2016 solo se consideraban TAI a aquellos que ingresaran con droga y contrabando. En otras palabras, los TAI previos a 2016 fueron desglosados en TAI y PIA (Presunto Infractor Aéreo) y en consecuencia no son comparables. Si solo se comparan los TAI posteriores a 2016 con la porción de TAI previos a 2016 que presuntamente traían droga y contrabando —un 20 %, según estimaciones de la propia Fuerza Aérea Argentina— (entrevista reservada, Fuente X, 14 de mayo de 2020; entrevista reservada, Fuente R, 23 de junio de 2021), los vuelos se mantuvieron constantes. El Decreto 228 no tuvo ningún efecto disuasorio.

Si se toma como indicador el porcentaje de procedimientos realizados por la Gendarmería Nacional entre 2014 y 2016 vinculados al tráfico aéreo de drogas, se observa (tabla 1) que representan menos del 1 % del total de las operaciones realizadas por esa Fuerza Federal de Seguridad durante esos años. Se debe aclarar que no son la totalidad de los procedimientos terrestres (incluidos los aeropuertos) porque no fue posible hallar datos fiables de la Policía de Seguridad Aeroportuaria. De esta manera, y según se aprecia en la tabla, resulta irrelevante la cantidad de droga que ingresa por vía aérea.

Pese a lo expuesto, se produce otro giro de tuerca en la política de defensa del gobierno para enmarcarla en el alineamiento con los Estados Unidos, frente a la necesidad de tomar deuda con organismos multilaterales y privados. En primer lugar, se aprueban los decretos N.º 703/2018, que autorizaba la Directiva de Política de Defensa, y el 683/018, que modificaba el Decreto Reglamentario de la Ley de Defensa. Ambos decretos transformaron disposiciones de la Ley de Defensa y de la Ley de Seguridad Interior, lo cual está vedado por la Constitución Nacional de Argentina, y constituyen en los términos de este marco teórico, una medida extraordinaria.

En segundo lugar, en agosto de 2018, el gobierno nacional fundamentó la compra de los aviones Texan T6-C con el argumento de que serían usados en la lucha contra el narco-tráfico (Gallo 2016). Paradójicamente, la versión del avión adquirido no poseía armamento y solo servía para entrenamiento. Dichos aviones fueron desplegados a la frontera norte en enero de 2019, para “combatir” a los vuelos narcos (Aguilera 2019).

En tercer lugar, el presidente Mauricio Macri ordenó el despliegue de 500 efectivos del

Tabla 1. Procedimientos de Gendarmería Nacional, Policía de Seguridad Aeroportuaria y Prefectura Naval Argentina

Origen de la ruta del cargamento/años		2014	2015	2016	2017
Terrestre (incluye aeropuertos)		12 209	14 237	16 325	16 161
Marítima y fluvial		245	287	261	704
TAI	Procedimientos realizados por cada Fuerza Federal de Seguridad contra el tráfico aéreo de drogas	1	0	1	2
	Procedimientos realizados de manera coordinada entre las Fuerzas Federales de Seguridad contra el tráfico aéreo de drogas	1	0	0	0
TOTAL		12 456	14 524	16 587	16 867

Fuente: entrevista reservada Fuente B (policial), 7 de marzo de 2019 y entrevista reservada Fuente C (policial), 14 de agosto de 2018. No se obtuvieron datos correspondientes a la Policía de Seguridad Aeroportuaria para el año 2014.

Ejército, que se incrementaron hasta alcanzar los 3000, para luchar contra el narcotráfico; contradiciéndose de esta manera con la medida adoptada en enero de 2016 (Gallo 2016). Esta decisión solo era simbólica porque no se poseía esa cantidad de efectivos y por el ajuste presupuestario (entrevista reservada, Fuente B, 8 de abril de 2021). En cuarto lugar, frente a la Cumbre del G20 que se realizó en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre el 30 de noviembre y el 1° de diciembre de 2016, el presidente firmó el Decreto N.º 1054/2016 que mantuvo la autorización de derribo.

El Comando Operacional dispuso cambios a las medidas adoptadas en el año 2013. Los más significativos fueron: a) pese a las presiones del Ministerio de Defensa, y a pedido del Ejército Argentino, las tropas de esta fuerza solo brindarían apoyo “logístico” a las Fuerzas de Seguridad,<sup>8</sup> y b) cambiaba la expresión “jurisdicción militar” por “zona militar”, la cual se establecía por una autoridad militar y no por el Congreso de la Nación, como

<sup>8</sup> También señala la operación secundaria de apoyo a la comunidad y el adiestramiento (entrevista reservada, Fuente B, 8 de abril de 2021).

lo ordena el artículo 30 de la Ley 23.554 de Defensa Nacional. Asimismo, la zona militar se extendía más allá de las unidades militares y acompañaba, tal como fue establecido en la resolución citada, el desplazamiento de las tropas (entrevista reservada, Fuente B, 8 de abril de 2021; Frederick 2019). Esto, y a diferencia de lo sucedido en el año 2013, hubiera permitido la aplicación por analogía de los artículos 28 y 29 de la Ley N.º 24.059 de Seguridad Interior.

### Reflexión final: *fixing a hole*

El movimiento securitizador del tráfico aéreo de drogas no puede entenderse sin los antecedentes de la década del 90 ni frente a los tres factores contextuales señalados *ut supra*: a) el rol de la Fuerza Aérea Argentina en el marco del Decreto N.º 727/2006; b) la ausencia de radarización; y c) el aumento del consumo de drogas.

En este artículo se han establecido, en primer lugar, dos actores securitizantes: los medios de comunicación y los actores políticos

opositores. En segundo lugar, dos audiencias: los actores en la agenda gubernamental en el Congreso de la Nación y en el Poder Ejecutivo. En el ámbito del Congreso, se produjo la securitización en tanto que se presentaron proyectos destinados a aprobar el derribo de TAI. Sin embargo, en el ámbito del Poder Ejecutivo el resultado fue diferente.

Durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015), la securitización no fue exitosa porque no se adoptaron medidas extraordinarias ni en el nivel estratégico nacional ni en el operacional. Así, se desplegaron radares recuperados, adquiridos a terceros países y fabricados por INVAP entre 2011 y 2015 para radarizar del espacio aéreo argentino.<sup>9</sup> La Fuerza Aérea Argentina continuó limitándose a transferir el dato neutro de los TAI que se detectaban, a interceptarlos y a indicar las coordenadas donde aterrizaban, si es que no volvían a su país de origen. La incorporación del Ejército Argentino en el año 2013 se transformó en una fuente de financiamiento para fortalecer el adiestramiento en el marco de la misión principal. Se prestó apoyo logístico a la Gendarmería Nacional (entrevista reservada, Fuente X, 17 de agosto de 2018).

Por el contrario, Mauricio Macri (2015-2019) aprobó medidas extraordinarias, en el marco del alineamiento con los Estados Unidos, situación que se acentuó a partir del 2018. En primer lugar, se dictó el Decreto N.º 228/2016 que aprobaba el derribo de los TAI, modificando *de facto* las Leyes de Defensa, de Seguridad Interior y el Código Procesal Penal. En segundo lugar, se aprobaron los Decretos 683 y 703 de 2018, que violentaban las Leyes de Defensa y Seguridad Interior. En tercer

lugar, se autorizó a las tropas a hacer fuego, en el marco de la redefinición de jurisdicción militar. Por último, se compraron aviones TEXAN T-6C para efectuar esos derribos.

Las dos últimas medidas fueron meramente simbólicas, pero atendían al frente externo y las audiencias, porque en el Ejército consideraban que no estaban dadas las condiciones legales para efectuar ese despliegue. Además, evaluaban, en función de la experiencia internacional, que no sería una solución al problema y podría poner en crisis a la Fuerza (entrevista reservada, Fuente X, 14 de mayo de 2020; entrevista reservada, Fuente B, 8 de abril de 2021). De modo paralelo, el ajuste fiscal entre los años 2018 y 2019 limitó el despliegue, aunque de por sí nunca se hubiera podido alcanzar la cifra anunciada, porque los cuadros de organización de la Fuerza estaban incompletos. Asimismo, los aviones que se compraron no poseían armamento, lo que era el objetivo de la Fuerza Aérea Argentina. Se destinaron, sobre todo, a ser utilizados como entrenadores básicos en la Escuela de Aviación de Córdoba.

Una vez más, las presiones de Estados Unidos no se tradujeron, al menos en este tema, en hechos concretos que acercaran a Argentina al rol que tienen las Fuerzas Armadas en México y Colombia. La securitización puede ser exitosa cuando la audiencia acepta su premisa, pero ello no se traduce necesariamente en medidas extraordinarias de políticas públicas, que, en definitiva, se implementen en el nivel estratégico nacional y operacional.

<sup>9</sup> La fabricación de radares en INVAP se suspendió entre los años 2015 y 2020 (entrevista reservada, Fuente X, 1 de febrero de 2021).

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis. 1993. "Estudio introductorio". En *Problemas Políticos y Agenda de Gobierno*, editado por Luis Aguilar Villanueva, 15-72. México: Ed. Miguel A. Porrúa.
- Aguilera, Eduardo. 2016a. "Zona liberada: no hay aviones en el norte para perseguir el narcotráfico". *Ámbito Financiero*, 19 de abril. <https://bit.ly/33FcOXx>
- Aguilera, Eduardo. 2016b. "Lucha antinarco: demoras en la radarización". *Ámbito Financiero*, 3 de marzo. <https://bit.ly/3fNk0Dg>
- Aguilera, Eduardo. 2017. "Se debilitó la vigilancia en la lucha contra narcovuelos". *Ámbito Financiero*, 24 de julio. <https://bit.ly/3IprkN>
- Aguilera, Eduardo. 2019. "Debutan aviones (sin armamento) en tareas de control de fronteras". *Ámbito Financiero*, 18 de febrero. <https://bit.ly/33EQ8qb>
- Anzelini, Luciano. 2018. "Entre la militarización discursiva y la desmilitarización efectiva: las contradicciones de la política de Defensa de Mauricio Macri (2015-2017)". Ponencia presentada en el 36º *International Congress of Latin American Studies Association*, Barcelona, 23-26 de mayo.
- Battaglino, Jorge. 2016. "Fuerzas intermedias y lucha contra el tráfico de drogas: el caso de la Gendarmería en Argentina". *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 18: 76-89. doi.org/10.17141/urvio.18.2016.2228
- Busso, Anabella, y Luis Barreto. 2020. "Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019)". *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 27: 74-93. doi.org/10.17141/urvio.27.2020.4376
- Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap De Wilde. 1995. *Security. A new framework for analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Calderón, Emilse. 2012. "La impronta legal de la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública: el caso de la lucha contra el narcotráfico en América del Sur". *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 12: 97-109. doi.org/10.17141/urvio.12.2012.1170
- Calderón, Emilse. 2015. "Estados Unidos y el combate contra el narcoterrorismo como lineamiento de política exterior central en el vínculo con América Latina: el caso del modelo de cooperación con Colombia". *Cuadernos de Política Exterior Argentina* 122: 1-47.
- Calderón, Emilse. 2017. "El perfil doméstico de la política de Defensa macrista: más continuidades que cambios. Algunas notas sobre su impacto en términos de inserción". *Cuadernos de Política Exterior Argentina* 125: 18-28.
- Calderón, Emilse. 2018. "Fuerzas Armadas y narcotráfico en Argentina: ¿un debate inconducente?". *Revistas de Estudios en Seguridad Internacional* 4 (2): 207-225.
- Calderón, Emilse. 2019. "Argentina, ¿bastón 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.
- Clarín. 2013. "El avance del narcotráfico. Scioli admitió que la ley de derribos 'es un debate que hay que dar'". 16 de noviembre. <https://bit.ly/3fjRItd>
- Clarín. 2014. "La Argentina Blanca: parte II. El juez de Orán, en Salta, ya tiene 7000

- causas por narcotráfico”. 21 de febrero. <https://bit.ly/3tOzoHQ>
- Clarín. 2017. “Hay seis detenidos. Secuestran una avioneta en San Antonio de Areco con 450 kilos de droga”. 26 de junio. <https://bit.ly/3FLf6kN>
- De los Santos, Germán. 2017. “El aumento de los controles de rutas y ríos derivó en más tráfico por vía aérea”. *La Nación*, 10 de julio. <https://bit.ly/3Ku1L43>
- De Vedia, Mariano. 2016. “Los militares apuestan al poder disuasivo en el control fronterizo”. *La Nación*, 8 de agosto. <https://bit.ly/3GLimOq>
- Di Nicola, Gabriel. 2017. “Traían drogas en aviones y las bajaban en rutas vecinales del interior bonaerense”. *La Nación*, 28 de marzo. <https://bit.ly/3qKf5t7>
- Diario Popular. 2014. “En el norte salteño, afirman, llueve droga de los narcos”. 1 de junio. <https://bit.ly/3GS15mD>
- Eissa, Sergio. 2013. “Redefiniendo la Defensa. Posicionamiento estratégico defensivo regional”. *Revista SAAP* 7 (1): 41-64.
- Eissa, Sergio. 2015. ¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de Defensa argentina (1983-2010). Buenos Aires: Arte y Parte.
- El País. 2016. “La Justicia argentina detiene a un exjuez acusado de proteger a narcos”. 1 de mayo. <https://bit.ly/3IoYam2>
- Frederick, Sabina. 2019. “Rol de las Fuerzas Armadas”. *Futurock FM*, 12 de julio. <https://bit.ly/3FQ4Vf1>
- Gallo, Daniel. 2013a. “Cada tres días se detecta el ingreso de un avión narco”. *La Nación*, 22 de septiembre. <https://bit.ly/33XwQMt>
- Gallo, Daniel. 2013b. “Un vacío legal se abre frente al despliegue de militares en el norte”. *La Nación*, 9 de septiembre. <https://bit.ly/3nObF6V>
- Gallo, Daniel. 2013c. “Intentan parar los vuelos narcos con aviones de 40 años”. *La Nación*, 24 de octubre. <https://bit.ly/3AmGaFO>
- Gallo, Daniel. 2014. “Alertan sobre el crecimiento de las rutas aéreas del narcotráfico”. *La Nación*, 16 de diciembre. <https://bit.ly/3FQKazw>
- Gallo, Daniel. 2016. “Comprarán 24 aviones para frenar a los narcos”. *La Nación*, 9 de agosto. <https://bit.ly/3tLEZP7>
- Garré, Nilda. 2013. “La ley de derribo es inconstitucional”. *Página 12*, 18 de noviembre. <https://bit.ly/33Yjxvh>
- Iglesias, Matías. 2014. “La Escuela de Copenhague y el conflicto de las pasteras en el río Uruguay: un caso de securitización”. Tesis de Maestría, Universidad de Palermo.
- Infobae. 2009. “La justicia de Salta exigió que se radarice el norte del país porque ‘llueve droga’”. 17 de septiembre. <https://bit.ly/3fKPPNi>
- Norte de Corrientes. 2013. “Ministro Valdés dijo que la Ley de Derribo ‘no es pena de muerte’”. 19 de noviembre. <https://bit.ly/3GTdWfa>
- Observatorio de la Deuda Social. 2017. *Barómetro del Narcotráfico y las Adicciones en la Argentina. Informes N° 4: Adicciones y vulnerabilidad social. El consumo problemático de alcohol, factores de riesgo, grupos vulnerables y consecuencias sociales*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.
- Página 12. 2013. “Contra la ley de derribo”. 15 de noviembre. <https://bit.ly/3rD2maV>
- Reis Matos, Sergio. 2013. “El proceso de securitización y las políticas de defensa de países de la organización del tratado de cooperación amazónica”. Tesis de Maestría, Universidad Mayor de San Andrés.

- Rovetto, Agustina. 2018. "Las Fuerzas Armadas y la lucha contra el narcotráfico durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri: ¿se vulnera la separación entre Defensa y seguridad?". Tesis para Licenciatura, Universidad Nacional de Rosario.
- Sabatier, Paul. 2007. "The need for better theories". En *Theories of the policy process*, editado por Paul Sabatier, 3-17. Boulder: Westview Press.
- Saín, Marcelo. 2018. "¿Los militares como policías? Cambios en la seguridad pública en Argentina, 2003-2018". *Nueva Sociedad* 278: 36-47.
- Sierra, Gustavo. 2013. "La Argentina blanca. Parte 1". *Clarín*, 24 de noviembre. <https://bit.ly/33wFK44>
- Tokatlian, Juan Gabriel. 2013. "El mito del derribo de aviones". *La Nación*, 25 de noviembre. <https://bit.ly/3u2NJAL>
- Ugarte, José Manuel. 2009. "Derribar la Ley de Derribo". *Revista de la Defensa* 3: 64-81.
- Verdes-Montenegro Escáñez, Francisco. 2015. "Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad". *Relaciones Internacionales* 29: 111-131.
- Waeber, Ole. 2004. "Aberystwyth, Paris, Copenhagen. New 'Schools' in Security Theory and their Origins between Core and Periphery". Ponencia presentada en *Annual Meeting of the International Studies Association*, Montreal, 17-20 de marzo.
- Zahariadis, Nikolaos. 2003. *Ambiguity & Choice in public policy*. Washington DC: Georgetown University Press.

# Sobrepoblación y buena conducta: tensiones vinculadas al derecho a la educación en las cárceles de Buenos Aires

## *Overcrowding and Good Behavior: Tensions Related to the Right to Education in Buenos Aires Prisons*

Camila Pérez<sup>1</sup>

*Recibido: 12 de febrero de 2021*

*Aceptado: 25 de mayo de 2021*

*Publicado: 31 de enero de 2022*

### Resumen

En este artículo se abordan las tensiones en los marcos normativos que regulan la vida y el derecho a la educación de las personas privadas de libertad y su distancia respecto a las extremas condiciones de vida en las cárceles de Buenos Aires. En particular, se analiza el valor otorgado al concepto de buena conducta, sostenido en la Ley 24.660/96 de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad, para reflexionar sobre el tratamiento penitenciario y sus tensiones, mediante el abordaje etnográfico de un taller de alfabetización realizado en el año 2017 en la Unidad Penitenciaria 47. Los resultados de la investigación permiten afirmar que los elevados índices de sobrepoblación registrados imposibilitan el orden, la disciplina y la convivencia dentro de los establecimientos penitenciarios e intensifican las dificultades de acceso y la permanencia de los participantes en el espacio educativo.

**Palabras clave:** derecho penal; educación de los presos; etnografía; prisiones; sobrepoblación

### Abstract

In this article I am interested in exposing the tensions that exist in the normative frameworks that regulate the life and right to education of prisoners and their distance from the extreme living conditions of Buenos Aires prisons. I will analyze the value given to the concept of good conduct upheld in Law 24.660 / 96 to advance prison treatment and its tensions through an ethnographic approach of a literacy workshop held in 2017 in Penitentiary Unit 47. The results of the investigation allow us to affirm that the high rates of registered overcrowding make order, discipline, and coexistence impossible within prison establishments, and intensify the difficulties of access and the permanence of the participants in the educational space.

**Keywords:** Correctional education; Criminal law; Ethnography; Prisons; Overcrowding

<sup>1</sup> Becaria Posdoctoral del CONICET en la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales (IDAES), Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Argentina, camilaperez8@yahoo.com.ar,  orcid.org/0000-0002-9703-3348



## Introducción

Durante el año 2017 participé de en un taller de alfabetización en la Unidad Penitenciaria 47 (en adelante UP47). Esta es una de las tres cárceles que integran el Complejo Penitenciario San Martín, ubicado en la localidad de José León Suárez, provincia de Buenos Aires, gestionado por el Servicio Penitenciario Bonaerense. Desde un abordaje etnográfico (Kalinsky 2004; Rockwell 2001; 2009; Padawer 2008; Ojeda 2015) el objetivo de mi investigación doctoral fue comprender, a través de la reconstrucción de las prácticas y los sentidos otorgados a estas por los actores sociales involucrados, cómo se desarrollaba una experiencia educativa entre personas privadas de libertad, considerando la incidencia de un contexto institucional que, en su devenir histórico, se ha consolidado como un espacio social estructuralmente degradante (Pérez 2020).

Un aspecto particular de la experiencia documentada radica en que tanto los y las estudiantes como los alfabetizadores se encontraban privados de su libertad. El Proyecto de Alfabetización (Berenstein 2014) era sostenido por la Universidad Nacional de San Martín. Fue requerido por las personas privadas de libertad cuando el Centro Universitario San Martín (CUSAM) comenzó a funcionar en la Unidad Penitenciaria 48, en 2008 (Tejerina 2016; Lombráña, Strauss y Tejerina 2017; Di Próspero 2019). Desde el año 2016, los talleres de alfabetización se hicieron extensivos a las otras dos unidades del complejo penitenciario: la UP46 y la UP47.

En este artículo me interesa demostrar las contradicciones que existen entre la legislación que pondera el concepto de *buena conducta* para avanzar en el tratamiento penitenciario y

las condiciones en las que se desarrolla la vida cotidiana y el acceso a los espacios educativos en las cárceles de la provincia de Buenos Aires. La pregunta que orienta la investigación busca responder cómo se puede avanzar en la progresividad de la pena en una unidad penitenciaria que se encuentra “estallada” (es decir, con elevados niveles de superpoblación y hacinamiento).

Divido el artículo en las siguientes secciones: a continuación, un apartado teórico metodológico, luego, dos apartados con los resultados de la investigación (el análisis de la ley y la descripción de las condiciones de vida en el Penal) y, por último, las conclusiones.

## El tratamiento penitenciario y las tensiones normativas respecto de la educación en cárceles

En el año 2017<sup>2</sup> se encontraban vigentes la Ley 26.206/06 Nacional de Educación (Boletín Oficial número 31.062 del 28 de diciembre del 2006), y la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad (24.660/96) con la modificación realizada en el 2011 (la Ley 26.695, Boletín Oficial número 32.222 del 29 de agosto del 2011) conocida como “el estímulo educativo”.

La dimensión normativa sobre educación en contextos de encierro propone cierto horizonte de acción para los sujetos que transitan ambas instituciones. Desde la antropología jurídica, se plantea no pensar las leyes en un

<sup>2</sup> Ese mismo año se debatió una nueva modificación de la Ley 24.660 que el Senado aprobó el 5 de julio del 2017 (Ley 27.375, Boletín Oficial número: 33.676 del 28 de julio del 2017). Si bien esta última reforma estuvo presente en algunas conversaciones de mi trabajo de campo, su impacto no fue inmediato. Por lo tanto, no incluiré en este análisis su última versión.

sentido estanco, como teorías axiológicas que se aplican en estado puro. Por el contrario, se busca comprenderlas como fenómenos culturales, como un conjunto de sentidos que se ponen en juego, usan y ejercitan (Kalinsky 2004, 9).

En la legislación argentina, antes de la modificación de la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad, efectuada en 2011 (Ley 26.695), existían dos sentidos explícitos y contradictorios acerca de la finalidad de la educación intramuros. Por un lado, la Ley 24.660/96 definía la educación y el trabajo como los pilares para la resocialización de las personas privadas de su libertad. Designaba al Servicio Penitenciario como responsable de su gestión y proponía llevar adelante un tratamiento individual para las personas privadas de libertad, con cierta progresividad en el régimen penitenciario. La mirada correctiva y paternalista de las filosofías “re” (que proponen resocializar, reinsertar y readaptar a los detenidos) funciona como su marco teórico y su fundamento ideológico, aunque múltiples estudios de diferentes disciplinas cuestionen su capacidad terapéutica (Daroqui 2000; Kalinsky 2004; Manzano Bilbao 1994; Salinas 2002; Scarfó 2006; Zaffaroni 1991). Algunos autores afirman que la resocialización no puede destruir la brecha entre una sociedad excluyente real y la pretendida sociedad incluyente que delinea la legislación penal (Bujan y Ferrando 1998).

Por otro lado, la Ley Nacional de Educación 26.206, promulgada en el 2006, contiene un capítulo específico sobre la Modalidad Educativa en Contextos de Encierro (el XII), reconociéndola como un Derecho Humano imprescindible.<sup>3</sup> Esto significa que la educa-

ción deja de ser considerada una herramienta para la resocialización de las personas privadas de libertad, para ser concebida como un derecho humano. Por ende, debe garantizarse sin ser sometida a intereses correccionales (Gutiérrez 2010, 18).

La modificación de la Ley 24.660/96, a través de la Ley 26.695, en 2011, se refirió específicamente al capítulo vinculado a la educación, para ratificar que se la concibe como un derecho y no como un pilar del tratamiento resocializador (Pérez 2019). La iniciativa parecía resolver los sentidos en tensión acerca de la finalidad de la educación intramuros, ya que en ambas normativas (26.206 de Educación y 26.695 de Ejecución Penal) se menciona de manera explícita la educación intramuros como un derecho que debe ser garantizado por el Estado. Sin embargo, como demostraré a continuación, la Ley 24.660/96 y sus modificatorias continúan otorgando centralidad al tratamiento individual de las personas privadas de libertad, de manera que las filosofías “re” siguen estando vigentes, con su consecuente concepción de persona y de orden social. Específicamente, esta norma le otorga a los Servicios Penitenciarios la gestión de su puesta en acto. El “Manual práctico para defenderse de la cárcel” elaborado desde el INECIP (Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales) señala:

Si el preso realmente estuviera bajo la potestad del juez de ejecución, si él conociera y pudiera ejercer todos sus derechos, el encierro no tendría las implicancias negativas que todos conocemos y este manual

<sup>3</sup> Existen múltiples tratados internacionales vinculados al derecho a la educación que ya contaban con jerarquía constitucional en Argentina y que resultaron antecedentes cla-

ros para la redacción de esta ley. Me refiero, por ejemplo, a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

no existiría. Sin embargo, la realidad de la ejecución de la pena como última etapa del proceso penal nos demuestra, ni más ni menos, que el condenado queda bajo la custodia de una fuerza de seguridad: el Servicio Penitenciario. Esta institución corre con el peso de contener a los presos sin molestar a los jueces y evitar cualquier desborde que afecte al sistema político y evidencie el abandono que el Estado tiene con respecto a la cárcel (García Yomha y Caamaño Iglesias Paiz 2010, 4).

Como demostraré en el desarrollo del artículo, este escenario institucional implica que los y las agentes del Servicio Penitenciario son quienes deciden cómo se administran los accesos de las personas privadas de su libertad a los espacios educativos y, además, son los responsables de confeccionar los informes de conducta para presentar en los juzgados. Los criterios arbitrarios de selectividad por parte del personal penitenciario son retomados en otras investigaciones, que los señalan como un obstáculo para la garantía del derecho a la educación en este contexto (Pérez 2021; Scarfó y Zapata 2013; Suárez et al. 2012).

El abordaje etnográfico, a través de mis observaciones participantes y de algunas entrevistas abiertas (Guber 2011), me permitió documentar la cotidianidad del taller de alfabetización realizado intramuros. Para comprender la complejidad de lo observado, en su entramado interinstitucional, utilicé los aportes de la antropología jurídica (Kalinsky 2004; Ojeda 2015), de la antropología de la educación (Rockwell 1986; 2001; 2009; Padawer 2008)<sup>4</sup> y de las investigaciones acerca de la educación en contextos de encierro, que

la definen como un campo en constante disputa y tensión (Frejtman 2008; Frejtman y Herrera 2010; Suárez et al. 2012).

El taller de alfabetización se desarrollaba dos veces por semana durante dos horas, en el edificio escolar ubicado dentro del Penal.<sup>5</sup> Dado que por las mañanas funcionaba la primaria y por las tardes la secundaria, el taller transcurría en el horario del almuerzo (de 12:00 a 14:00), mientras las aulas de la escuela estaban vacías. Yo llegaba una hora antes para reunirme con los alfabetizadores y conversar respecto de la planificación de las clases. Si bien originalmente este espacio educativo había sido requerido por los integrantes del CUSAM para acompañar a las personas analfabetas (Berenstein 2014), debido a que el cupo de estudiantes estaba colapsado por la situación de superpoblación carcelaria, muchas personas que ya sabían leer y escribir participaban de la experiencia porque no había otras ofertas educativas disponibles. El agente penitenciario responsable del sector escuela de la UP47 en septiembre del 2017 me explicó que había en el sector masculino de esa unidad penitenciaria aproximadamente 900 personas privadas de su libertad, mientras que el cupo educativo entre primaria y secundaria podía alcanzar como máximo a 210 estudiantes. Como señalan Scarfó y Zapata (2013), la escasez de cupos y aulas es uno de los obstáculos para la garantía del derecho a la educación en contextos de encierro en Argentina. A ello se suma el ritmo vertiginoso de ingresos, egresos y traslados de las personas privadas de libertad: si bien durante todo el año pasaron por el taller más de 150 personas, solamente recibieron el certificado de participación, expedido

<sup>4</sup> Por cuestiones de extensión, menciono aquí únicamente los textos imprescindibles. La totalidad de la bibliografía utilizada en la investigación puede consultarse en Pérez 2020.

<sup>5</sup> Como la UP47 tenía un anexo femenino, los espacios educativos reunían a varones y mujeres.

por la Universidad Nacional de San Martín, los 80 estudiantes que pudieron estar presentes en la última clase (Pérez 2020).

A través de mis registros de campo y de su posterior análisis (Guber 2011; Rockwell 2009) busqué reconstruir diversas prácticas pedagógicas e institucionales de alfabetizadores y agentes penitenciarios, así como su recepción por parte de los y las estudiantes. En este artículo me interesa, a través del análisis de normativas, datos estadísticos, mis registros de campo y los aportes de otras investigaciones, demostrar cómo persiste la mirada correccional (Venceslao Pueyo 2012) dentro de la institución penitenciaria, a pesar de las modificaciones en las normativas. La exigencia jurídica de demostrar buena conducta como el requisito indispensable para avanzar en el tratamiento penitenciario (Ojeda 2008) coloca a la educación en una posición central, sin considerar las condiciones institucionales que pueden habilitar u obstaculizar el acceso y la permanencia de las personas privadas de libertad en las experiencias educativas, o incluso imposibilitar su desarrollo.

### La progresividad del tratamiento penitenciario: la Ley 24.660/96 y el Decreto 396/99

En este apartado me propongo describir y analizar sintéticamente las etapas que componen la progresividad del régimen penitenciario, y que deben incluirse en el tratamiento individual asignado a cada persona condenada, para obtener su libertad. Me interesa destacar los conceptos de buena conducta y buen concepto, así como su vinculación con el lugar que se le otorga a la educación para la evaluación de su puntaje. En el siguiente apartado haré

referencia a distintas escenas del campo que me llevaron a identificar que la UP47 estaba “estallada”, lo que me permitió reflexionar acerca de la distancia entre aquello que las leyes prescriben y las extremas condiciones en las que se ejecutan.

En el primer artículo de la Ley 24.660/96 se menciona el concepto de reinserción social, dejando en claro que es la principal finalidad que persigue el tratamiento.

Artículo 1º – La ejecución de la pena privativa de libertad, en todas sus modalidades, tiene por finalidad lograr que el condenado adquiera la capacidad de comprender y respetar la ley *procurando su adecuada reinserción social*, promoviendo la comprensión y el apoyo de la sociedad. *El régimen penitenciario deberá utilizar, de acuerdo con las circunstancias de cada caso, todos los medios de tratamiento interdisciplinario que resulten apropiados para la finalidad enunciada (énfasis añadido).*<sup>6</sup>

Para llevar adelante ese objetivo, la Ley propone un tratamiento individual y obligatorio bajo un régimen penitenciario (art. 5), el que se basará en la progresividad de la persona privada de su libertad. En función de su evolución favorable, promueve la incorporación a instituciones semiabiertas o abiertas (art. 6). La progresividad consta de las siguientes etapas: a) período de observación; b) período de tratamiento; c) período de prueba y d) período de libertad condicional (art. 12). A continuación, las sintetizo para explicar cómo debería transcurrir idealmente el proceso de reinserción de una persona privada de su libertad. Destaco, en todos los casos, el lugar que se le otorga a la educación.

<sup>6</sup> Todas las cursivas en las citas siguientes fueron añadidas por la autora.

### a) *El período de observación*

Artículo 13. – *Durante el período de observación el organismo técnico-criminológico<sup>7</sup> tendrá a su cargo:*

- a) Realizar el estudio médico, psicológico y social del condenado, formulando el diagnóstico y el pronóstico criminológico, todo ello se asentará en una historia criminológica debidamente foliada y rubricada que se mantendrá permanentemente actualizada con la información resultante de la ejecución de la pena y del tratamiento instaurado;
- b) *Recabar la cooperación del condenado para proyectar y desarrollar su tratamiento. A los fines de lograr su aceptación y activa participación, se escucharán sus inquietudes.*
- c) Indicar el período y fase de aquel que se propone para incorporar al condenado y el establecimiento, sección o grupo al que debe ser destinado;
- d) Determinar el tiempo mínimo para verificar los resultados del tratamiento y proceder a su actualización, si fuere menester.

De acuerdo con el Decreto 396/99 (Boletín Oficial número 29.140 del 5 de mayo de 1999), que propone el modo en el que debe reglamentarse la Ley de Ejecución Penal 24.660/96, el proceso de observación no podrá superar los 30 días y concluirá con la confección de la historia criminológica. Ese documento resulta de vital importancia porque allí se establecen los objetivos del tratamiento individual que la persona privada de su libertad deberá cumplir para acceder a las siguientes fases de la progresividad en las fechas estipuladas. Como resalté en el punto b) del artículo 13 de la Ley, se pone de manifies-

<sup>7</sup> Este organismo está conformado por un psiquiatra, un psicólogo y un asistente social, a los que se incorporará, en lo posible, un educador y un abogado (Gutiérrez 2010, 104). Todos son trabajadores del Servicio Penitenciario Bonaerense.

to la relevancia que adquiere la participación del condenado en la redacción del documento. Esto es retomado en los artículos 10 y 11 del Decreto 396/99:

Artículo 10. — En el proyecto y desarrollo del programa de tratamiento se considerarán las inquietudes, aptitudes y necesidades del interno, a fin de lograr su aceptación y activa participación. A tales efectos, los integrantes del Servicio Criminológico deberán mantener con el interno *todas las entrevistas que sean necesarias, explicándole las condiciones para ser promovido en la progresividad del régimen y el mecanismo para la calificación de la conducta y el concepto.*

De acuerdo con lo señalado, parece de vital importancia la cooperación y cierto tipo de involucramiento de las personas privadas de su libertad en el proceso. Sin embargo, el artículo 10 resulta ambiguo. Por un lado, puede parecer loable generar un dispositivo de escucha que considere las inquietudes, aptitudes y necesidades de los recientemente condenados, sin embargo, los fines de esa escucha distan de ser desinteresados. En todo caso, parece tratarse de un proceso coercitivo para que la persona acepte el tratamiento propuesto y, sobre todo, lo entienda y se comprometa a cumplirlo. La explicación respecto del funcionamiento del tratamiento y sus etapas que menciona el artículo 10 se orienta a que la persona privada de libertad comprenda el proceso que le es requerido para convertirse de modo progresivo en un ciudadano dispuesto a no quebrar nuevamente la ley. Por otro lado, la normativa parece soslayar la asimetría de poder en el contexto de las entrevistas propuestas, ya que considera que la información que brinde la persona privada de su libertad será tenida en cuenta por los agentes penitenciarios para construir su historia criminológica y proponer su consecuente tratamien-

to individual, sin problematizar que serán esos mismos agentes los responsables de gestionar dicho tratamiento.

La situación se complejiza si se tiene en cuenta que, de acuerdo con lo enunciado por García Yomha y Caamaño Iglesias Paiz (2010, 35), en la práctica la mayoría de las personas privadas de libertad desconocen la relevancia que tiene la primera audiencia con el Consejo Correccional Penitenciario. Además, los autores señalan que en algunos casos puede suceder que esta entrevista nunca se realice y que se confeccione el informe sin tener en cuenta la voz del detenido, o que el informe no se redacte en los plazos estipulados por la Ley, o incluso que no se confeccione.

#### *b) El período de tratamiento*

Luego del período de observación, continúa el de tratamiento. Será el período más largo del proceso, en el que se llevarán a cabo las actividades necesarias para alcanzar la reinserción social. De acuerdo con lo propuesto en el Decreto 396/99, su ejecución se divide en tres fases: socialización, consolidación y confianza.

Durante la fase de socialización, el Consejo Correccional deberá establecer en un plazo de 15 días las pautas del tratamiento individual del condenado, incluido el estado de salud psicofísica y el tratamiento, su capacitación, sus actividades laborales y educativas, culturales y recreativas, y el desempeño de las relaciones familiares y sociales (García Yomha y Caamaño Iglesias Paiz 2010, 36).

Destaco las nociones de buen concepto y buena conducta porque resultan fundamentales para comprender cómo la educación queda atrapada en la lógica correccional, que es gestionada y evaluada por los agentes del Servicio Penitenciario.

Los siguientes artículos de la Ley 24.660 las definen de la siguiente manera:

Artículo 100. — El interno será calificado de acuerdo a su conducta. Se entenderá por conducta la observancia de las normas reglamentarias que rigen *el orden, la disciplina y la convivencia dentro del establecimiento*.

Artículo 101. — El interno será calificado, asimismo, de acuerdo al concepto que merezca. *Se entenderá por concepto la ponderación de su evolución personal de la que sea deducible su mayor o menor posibilidad de adecuada reinserción social.*

Artículo 102. — La calificación de conducta y concepto será efectuada trimestralmente, notificada al interno en la forma en que reglamentariamente se disponga y formulada de conformidad con la siguiente escala: a) Ejemplar; b) Muy buena; c) Buena; d) Regular; e) Mala; f) Pésima.

Respecto de la conducta, el art. 58 señala que las evaluaciones mensuales deberán ser presentadas en forma trimestral al Consejo Correccional y que, en función de las infracciones disciplinarias sancionadas, podrán efectuarse las siguientes disminuciones: a) faltas leves: ninguna o hasta un punto; b) faltas medias: hasta dos puntos; c) faltas graves: hasta cuatro puntos (art. 59).

La incidencia de las sanciones disciplinarias en la calificación de la conducta resulta relevante porque, mientras realicé mi trabajo de campo, en varias ocasiones estudiantes y alfabetizadores manifestaron “haber perdido la conducta” por tener sanciones por la portación de un celular o la implicancia en una pelea en el pabellón (aun cuando no hubieran sido ellos quienes iniciaran el conflicto). Retomaré la problemática de las sanciones, su impacto en la calificación de la conducta y su vinculación con los espacios educativos al re-

ferirme a las condiciones de vida en la UP47, en el siguiente apartado.

Respecto de la calificación del concepto, los artículos 62, 63, 64 y 65 del Decreto 396/99 resaltan los aspectos vinculados a la sección de educación:

Artículo 62. Los responsables directos de las Divisiones Seguridad Interna y Trabajo y de las Secciones Asistencia Social y Educación, el último día hábil de cada mes, requerirán del personal a sus órdenes, las observaciones que hayan reunido sobre cada interno respecto de:

*IV. Sección Educación:*

*a) Asistencia a la Educación General Básica u optativa, la instrucción a distancia o en el medio libre;*

*b) Dedicación y aprovechamiento;*

*c) Participación y actitudes en las actividades recreativas, culturales o deportivas.*

Artículo 63. El personal de las Divisiones Seguridad Interna y Trabajo y de las Secciones Asistencia Social y Educación en contacto directo con el interno *completará semanalmente una planilla con las observaciones que realicen.*

Artículo 64. *El responsable de cada área integrante del Consejo Correccional, el último día hábil de cada mes, deberá formular su calificación de concepto, teniendo en cuenta sus propias observaciones y las que haya realizado el personal a sus órdenes, ponderando además los actos meritorios del interno.*

Artículo 65. Los informes mensuales deberán ser presentados por el responsable de cada una de sus áreas en la reunión trimestral del Consejo Correccional para que este califique el concepto.

García Yomha y Caamaño Iglesias Paiz (2010, 39) proponen que la calificación de conducta resulta un parámetro objetivo en la medida en que, si la persona privada de su libertad no tiene ninguna sanción, no se podría disminuir su puntaje. Mientras que la calificación de concep-

to parece responder a parámetros más subjetivos porque se asocia con las observaciones de los agentes penitenciarios y esto resulta de difícil control para las personas privadas de libertad y su defensa. Desde mi punto de vista, la distinción no resulta tan clara: de acuerdo con lo que observé, las sanciones que se aplican a las personas privadas de su libertad incluyen siempre criterios subjetivos del personal penitenciario.

A continuación, me detendré en el análisis del artículo 62 del Decreto 396/99, para la calificación del concepto. Si bien en el transcurso del trabajo de campo nunca existieron tales observaciones, propongo imaginar cómo debería proceder el personal penitenciario de la sección de educación, para evaluar el grado de dedicación y el aprovechamiento que la persona privada de libertad experimenta en sus clases. ¿Se espera que el personal penitenciario ingrese al aula periódicamente para registrar las preguntas de los estudiantes a los docentes y así evaluar su participación? ¿Cómo se recibiría en el aula la presencia de un agente penitenciario que tiene la responsabilidad de evaluar el comportamiento de los estudiantes para calificarlos? En el caso de que los estudiantes solo se limitaran a escuchar la exposición del docente, en lugar de interactuar con él, ¿esto sería tomado como un signo de aprovechamiento correcto? Esas inquietudes intentan evidenciar las tensiones que instala la Ley 24.660/96 entre el espacio carcelario y el espacio educativo, y confirman la subjetividad de los parámetros propuestos para evaluar la buena conducta de las personas privadas de libertad.

A pesar de la modificación de esta norma mediante la Ley 26.695/11, del análisis desplegado hasta aquí podemos concluir que, en estos artículos, la Ley 24.660/96 sostiene una lógica correccional. Al referir a que se espera que las personas privadas de libertad aprovechen

la educación impartida, ya que constituye un aspecto a ponderarse para la progresividad de la ejecución de la pena, se está definiendo a la escolarización como un proceso de instrucción intencional (Levinson y Holland 1996, 1) de los valores esenciales para una adecuada convivencia social (art. 22 del Decreto 396/99). Valores que se espera que sean internalizados por quienes están atravesando un proceso educativo intramuros. En efecto, en la última fase de este período, la norma propone evaluar en qué medida las personas han internalizado tales valores de acuerdo con la ejecución de su programa individual de tratamiento.

#### *c) El período de prueba*

Una vez que la persona privada de libertad, de acuerdo con las fechas establecidas en su historia criminológica, concluye el período de tratamiento, pasa al de prueba. Este es el período anterior a la obtención de los egresos transitorios. Por ello, se implementan diversos métodos de autogobierno, que comprenden sucesivamente la incorporación de la persona privada de libertad a un establecimiento de régimen abierto o a una sección independiente que se base en el principio de autodisciplina. Luego se alcanza la posibilidad de obtener salidas transitorias y, por último, la incorporación al régimen de semilibertad (art. 26 del Decreto 396/99).

Para acceder a este período, uno de los requisitos es tener en el último trimestre conducta muy buena (ocho) y concepto muy bueno (siete) como puntajes mínimos. Esas calificaciones también constituyen un requisito fundamental para acceder a las salidas transitorias y al régimen de semilibertad, donde se exige, además de otros requisitos, poseer conducta ejemplar y merecer del Servicio Criminológico y del Consejo Correccional del es-

tablecimiento concepto favorable respecto de su evolución y sobre el efecto beneficioso que ambos institutos podrían tener para el futuro personal, familiar y social del interno (art. 34 del Decreto 396/99).

#### *d) El período de libertad condicional*

Por último, para acceder a la libertad condicional, la persona privada de libertad debe haber cumplido en prisión determinado tiempo de la condena (generalmente las dos terceras partes). El acceso a este derecho deber ser solicitado por el interno, que podrá iniciar la tramitación informando el domicilio en el que residirá a su egreso.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 41 del Decreto 396/99, con el pedido del interno se abrirá un expediente. Este deberá consignar, entre otros datos, la evaluación de conducta y concepto que registre desde su incorporación al régimen de ejecución de la pena y, de ser posible, la calificación del comportamiento durante el proceso, además del registro de las sanciones disciplinarias en el caso de que las hubiera (incluyendo fecha de la infracción cometida, sanción impuesta y su cumplimiento). También se debe incluir la propuesta fundada del Servicio Criminológico, considerando en ella la evolución del tratamiento, basada en la Historia Criminológica actualizada, así como el dictamen del Consejo Correccional respecto de la conveniencia social de su otorgamiento. Este último debe elaborarse sobre la base de las entrevistas previas con el interno, de las que se dejará constancia en el Libro de Actas.

Hasta aquí analicé las distintas etapas que conforman el Régimen de Progresividad establecido por la Ley 24.660/96 de Ejecución Penal y el Decreto 396/99 que la reglamenta. Subrayé la importancia que la legislación le

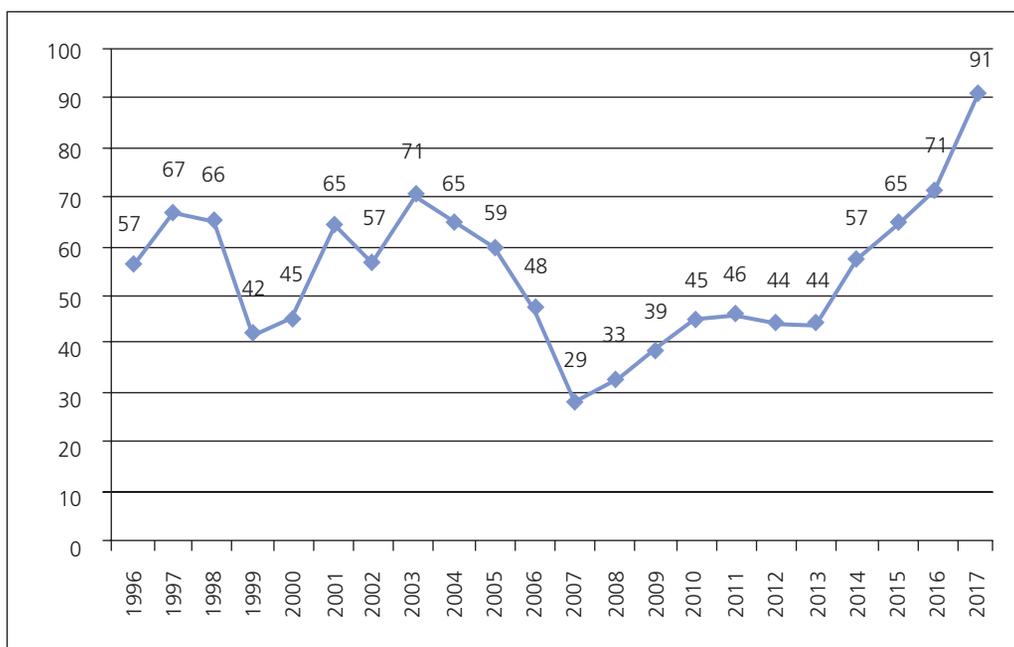
otorga a la participación de la persona privada de libertad en las actividades educativas, así como a las calificaciones de conducta y concepto en las que estas actividades se insertan. También describí la consideración que se le otorga a las sanciones disciplinarias para poder avanzar en los períodos sucesivos descritos (observación, tratamiento, prueba y libertad condicional). A continuación, analizaré, a partir de mis registros de campo y de fuentes estadísticas, una de las características de las condiciones de agravamiento de detención de las personas privadas de libertad: la sobrepoblación. Este aspecto permite evidenciar lo difícil que resulta implementar la legislación analizada hasta el momento y sus exigencias respecto de la asistencia, la dedicación, el aprovechamiento y la participación de las personas privadas de libertad en las experiencias educativas.

## Las condiciones de vida en el penal: la sobrepoblación y el hacinamiento

En más de una ocasión, los alfabetizadores de la UP47 expresaron en conversaciones cotidianas que el Penal estaba “estallado”, refiriéndose a que había un alto porcentaje de sobrepoblación, que producía niveles de conflictividad elevados. Durante el 2017, la sobrepoblación afectó a la totalidad de los establecimientos penales del Conurbano Bonaerense. Su tasa alcanzó un récord histórico del 91 % (gráfico 1). Eso significó que casi la mitad de los detenidos no contó con un espacio para dormir.

La situación era más grave en el Complejo Penitenciario de San Martín, donde desarrollé mi investigación, ya que en tres años se incre-

Gráfico 1. Evolución de la sobrepoblación en el Servicio Penitenciario Bonaerense (cárceles y alcaidías), 1996-2017



Fuente: Comité contra la Tortura 2018, 180.

mentó exponencialmente su porcentaje de sobrepoblación: de una tasa del 25 % en el 2015 a una tasa del 102 % en el 2017 (gráfico 2).

En condiciones de sobrepoblación como las mencionadas, es posible anticipar las dificultades para mantener el orden, la disciplina y la convivencia dentro de los establecimientos, requisitos que exige el artículo 100 de la Ley 24.660 para obtener una buena calificación de conducta. Además, se intensifican las dificultades de acceso a los espacios educativos, porque el aumento de la población carcelaria no va de la mano con la ampliación de la oferta.

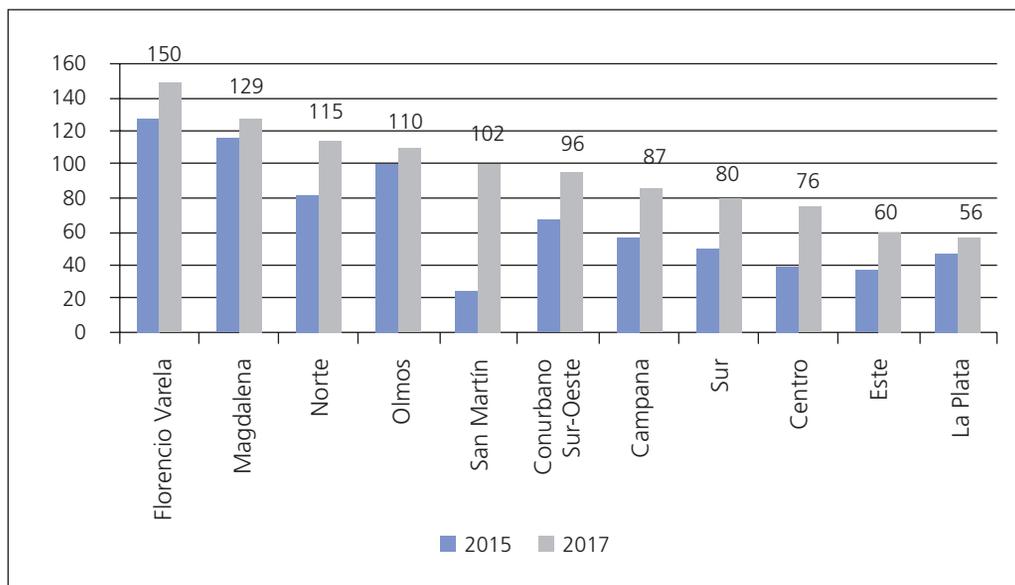
Durante mi trabajo de campo, hubo cuatro situaciones, ocurridas en la segunda mitad del año, que me llevaron a considerar que, con motivo de la sobrepoblación y el consecuente agravamiento de las condiciones de vida en general, el nivel de tensión y conflictividad interna del Penal se había

incrementado. Esto impactaba de manera desfavorable en la garantía del derecho a la educación. ¿Qué significaba que el Penal estuviera “estallado”? ¿Cómo se modificaban por este motivo las prácticas cotidianas de quienes lo habitaban y de quienes asistíamos allí semanalmente para participar del taller de alfabetización?

### *Están buscando un muerto*

La primera situación fue una conversación que mantuve con Leandro, uno de los alfabetizadores, y una voluntaria que coordinaba los talleres de cerámica en el Penal, el martes 22 de agosto del 2017. Ellos estaban conversando en la puerta de la escuela, cuando yo llegué. Los saludé y ella comentó que la situación que describían semana a semana los participantes de su taller parecía empeorar (en relación con el agravamiento de las condiciones de vida:

Gráfico 2. Porcentaje de sobrepoblación según complejo penitenciario, 2015-2017



Fuente: Comité contra la Tortura 2018, 181.

mala alimentación, falta de atención médica, elevado nivel de conflictividad en los pabellones, etc.). Comentó que, en una reunión con el director de la institución, le expresó que,

si no le daba el cuero, él se tenía que ir yendo, porque era notorio el desborde del Penal. Aunque ellos (las autoridades penitenciarias de la UP47) estuvieran buscando un muerto, no se podían meter con los pibes porque eso era muy injusto (Registro de campo, martes 22 de agosto del 2017).

En ese momento no entendí del todo sus dichos, por lo que después le pregunté a Leandro a qué se refería la voluntaria al decir que el Servicio Penitenciario Bonaerense estaba “buscando un muerto”. Él me explicó que solamente frente a una situación de extrema gravedad (como una muerte) las autoridades penitenciarias podían exigir que no les continuaran enviando nuevos ingresos a un Penal que ya tenía sobrepoblación.

### *El enfrentamiento*

La segunda situación sucedió casi un mes después, el martes 19 de septiembre del 2017. Llegué a la escuela y, después de saludar a Santiago, otro de los alfabetizadores, me encontré con uno de los penitenciarios, José, quien me dijo que ese día no habría clases porque no había agua en el establecimiento. Me quedé conversando con Santiago hasta que él, mirando hacia la oficina de la Procuración Penitenciaria, ubicada enfrente de donde estábamos, exclamó: “Uhhh... ¡pincharon!”. Yo giré mi cabeza y, del otro lado del enrejado, aproximadamente a 50 metros de distancia, pude contemplar la escena a la que se refería.

Había dos hombres enfrentados. Uno de ellos era más alto (medía aproximadamente 1,86) y enarbolaba una barra de hierro punzante en su mano derecha (parecía la pata metálica de un banco de escuela); tenía una frazada colgada en su hombro y su brazo izquierdo estaba debajo de ella. El otro hombre, de estatura más baja, tenía en su mano derecha una barra de hierro más pequeña. Ambos se movían muy despacio, con las rodillas levemente flexionadas, intentando comprender qué movimiento haría su contrincante. Yo sabía que la situación era un enfrentamiento bastante típico dentro de la cárcel porque lo había leído en Ángel (2015, 11), donde el autor describe ese tipo de peleas en primera persona.

De repente, cruzaron corriendo frente a la escuela 10 agentes penitenciarios uniformados, con cascos, chalecos y armas. Yo me asusté y decidí entrar al edificio; en ese momento se escucharon siete disparos. Miré a Susana, la alfabetizadora que estaba dentro de un aula y desconcertada grité: “¿Los mataron? ¡¡¿Mataron a alguien?!”. Ella se rio ante mi reacción, mientras miraba la secuencia a través de la ventana. “Noooo”, me explicó: “Son perdigones, por eso hacen tanto ruido. Vení que miremos por acá, quedate tranquila que no te va a pasar nada”.<sup>8</sup>

En ese momento, entraron al aula Leandro, Santiago y Tomás, los otros tres alfabetizadores. Santiago dijo: “Ahora ahí dentro los cagan a palos”. ¿Por qué?, pregunté. Entonces me explicaron que los agentes penitenciarios habían logrado controlar el conflicto disparando y lastimando a los presos con los perdigones, pero que luego los llevarían al sector de sanidad, donde los continuarían “castigando”

<sup>8</sup> Los perdigones son esferas de plomo pequeñas que pueden provocar lastimaduras graves, pero difícilmente provocan una herida letal, como lo haría una bala de mayor calibre.

por haber provocado ese conflicto. Yo estaba cada vez más afectada por la información y Leandro, viendo mi expresión, me dijo: “Estás blanca, ¿quierés agua?” Y continuó: “Bienvenida a la cárcel, esto pasa siempre últimamente, todos los días, así está el Penal”.

### *La fuga*

La tercera situación fue la fuga de tres presos del Penal. Si bien el hecho sucedió el sábado 23 de septiembre, yo lo supe recién el martes siguiente, cuando me dirigí a la UP47 para la clase de alfabetización. En esa clase estaba prevista la presencia de Daniel Fernández, un joven rapero que estuvo privado de su libertad y a quien invitamos para que nos contara su experiencia de vida, por lo que al comienzo de la jornada no tuve tiempo de conversar con los alfabetizadores, como solía hacerlo. Al finalizar la clase, me contaron lo sucedido y pude notar que estaban preocupados.

Cuando regresé a mi casa, busqué información al respecto. Encontré varios artículos periodísticos que, además de exhibir las fotos y los nombres de las personas privadas de su libertad que se habían escapado, destacaban que personal jerárquico de la institución (incluido el director del Penal) había sido removido de su cargo hasta que se comprobara que no estaba involucrado en el hecho. Además, las noticias destacaban que los fugados habían utilizado una escalera “tumbera” de cinco escalones, que habían armado con siete maderas y clavos.

Revisando la situación, comencé a comprender algunos mecanismos de funcionamiento en la gestión de esta unidad penitenciaria. La fuga había implicado un movimiento importante entre las autoridades del establecimiento y esto supondría un clima de ines-

tabilidad e incertidumbre hasta que quienes habitaban la institución y quienes asistíamos periódicamente conociéramos los modos y las reglas de los nuevos responsables. De acuerdo con el testimonio de los alfabetizadores, una de las primeras medidas que tomaron las nuevas autoridades fue rechazar nuevos ingresos y trasladar a todas las personas privadas de libertad que, por diversos motivos, habían solicitado cambiar su lugar de alojamiento.

Este acontecimiento tuvo una repercusión muy severa en uno de los proyectos educativos que funcionaba en el Penal. La jefatura penitenciaria impidió que el taller de huerta Reverdecer, que desarrollaba la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires, continuara funcionando. Tal y como lo explicó su coordinadora al diario *Página 12*, desde el Servicio Penitenciario, sin dar mayores explicaciones, aprovecharon la excusa para cerrarlo y dismantelar el espacio en el que funcionaba. Los penitenciarios vaciaron el invernáculo, entregaron las gallinas al INTA y desarmaron los espacios educativos y de formación para el trabajo (Godoy 2017).

### *Se levanta la clase: este Penal está estallado*

La cuarta situación también tuvo que ver con los niveles de tensión que se vivían en el Penal a raíz del cambio de autoridades. Unos 15 días luego de la fuga, en el anexo de mujeres había sucedido un enfrentamiento entre dos pabellones. El personal penitenciario logró controlarlo disparando perdigones, al igual que el enfrentamiento que había presenciado tiempo atrás. El martes 10 de octubre, las estudiantes que vinieron al taller estaban muy enojadas y nerviosas. Los estudiantes empatizaron con la situación y también comenzaron a contar, con indignación, que las nuevas autoridades

querían restringir y modificar el régimen de visitas y que eso ellos no lo iban a permitir. “La familia es lo más sagrado para nosotros, si se meten con eso, ya saben que es para quilombo”, me dijeron.

Ese día, la clase estaba a cargo de Santiago y mío, ya que, por diversos motivos, el resto de los alfabetizadores no pudieron estar presentes. Yo no podía sino compartir sus expresiones de enojo, que permitían vislumbrar el sufrimiento que estaban atravesando, y entendía que la violencia en sus respuestas era el mecanismo que les permitía plantarse y hacer justicia. Sin embargo, intuía que detrás del cambio en las reglas del juego respecto de la gestión anterior había una estrategia penitenciaria para disminuir los niveles de sobrepoblación. Frente a las incertidumbres respecto de las visitas de familiares y otras modificaciones en su cotidianidad, se incrementaban las situaciones de violencia en el Penal, ya fuera a través de enfrentamientos entre ellos o con los agentes penitenciarios. Las nuevas autoridades parecían utilizar las situaciones de tensión para solicitar traslados y sacar del Penal a los sujetos “más conflictivos”.

En esa clase me preguntaron: “¿Qué podemos hacer, profé para no responder con violencia? Si uno les habla bien, ellos (los agentes penitenciarios) no te pasan cabida. Y si armas un bondi,<sup>9</sup> sí”. Esa es una de las características del mecanismo penitenciario de reacción-sanción (Pérez 2020, 237), que consiste en provocar, verduguear y buscar la reacción para que las personas privadas de libertad se enojen y den motivos para ser sancionadas. Por eso, Leandro, uno de los alfabetizadores, decía con frecuencia: “El que se enoja pierde” (perder

<sup>9</sup> Esto significa agarrarse de las rejas, hacer ruido y gritarles a los penitenciarios la demanda hasta que, por cansancio, respondan favorablemente.

significaba ser sancionado). El testimonio de esta clase evidencia lo arbitrario de su utilización. La efectividad del mecanismo radica en que, en algunas ocasiones, enojarse y “hacer un bondi” supone una respuesta favorable por parte del personal penitenciario, pero en otras ocasiones el mismo comportamiento supone una sanción disciplinar.

Al ingresar a la clase siguiente, Roberto, el penitenciario encargado de la escuela, quería hablar conmigo. Ingresé a su oficina, lo saludé y me dijo que no habría clase de alfabetización ese día porque había un rumor de que iban a venir a lastimarse en la escuela. Frente a ese panorama, me senté en la oficina para poder conversar sobre las situaciones que ocurrían.

Silvia, otra de las agentes penitenciarias del sector educativo, se quedó de pie en la puerta de la oficina, observándome. Roberto me explicó que, por razones de seguridad, había decidido tomar esa medida preventiva.

Que hoy se lo pierdan para que evalúen y recapaciten acerca de las consecuencias de sus actos. Así lo van a valorar y no van a venir a lastimarse acá. Ya la semana pasada se pelearon las mujeres y después nos enteramos de que el quilombo había empezado acá en la escuela (Registro de campo, viernes 13 de octubre del 2017).

Aunque comprendía sus argumentos, les aclaré que la educación era un derecho y que no era posible que cancelaran las clases por ese motivo. Frente a mi insistencia, Roberto me explicó que la orden de suspender la clase venía de más arriba y Silvia agregó: “Yo no puedo dejar que te pase nada a vos porque si le pasa algo a una civil rueda mi cabeza”. Mientras hablaba, sacó de una cajita de madera, que estaba al costado de la computadora, un elemento cortopunzante con forma de fle-

cha, de unos ocho centímetros. Me lo acercó para que lo observara y me dijo: “Los presos te pueden lastimar con esto y nosotros no lo podemos permitir”.

Efectivamente, el enfrentamiento anunciado sucedió una semana después. El viernes 20 de octubre, a la salida del taller de alfabetización, mientras esperaban que les abrieran las rejas para reintegrarse al anexo femenino, una estudiante de uno de los pabellones lastimó en la cara a una estudiante de otro pabellón con un elemento cortopunzante. Me interesa retomar este acontecimiento para poner en evidencia la complejidad de los manejos institucionales para la gestión de los conflictos y las violencias, sus consecuencias inmediatas en el espacio educativo, y cómo ambos se fueron incrementando durante la segunda mitad del año.

A través de las escenas de campo descritas, pude establecer que el estallido de la UP47 repercutía en las clases del taller de alfabetización. En primer lugar, por los estados de ánimo y las preocupaciones que tenían estudiantes y alfabetizadores, y en segundo, porque en dos ocasiones el Servicio Penitenciario responsable del sector escuela suspendió las clases. Es interesante resaltar que uno de los argumentos que justificó ese accionar es moral y correccional (Venceslao Pueyo 2012). Proponer la cancelación del taller de alfabetización como una “buena estrategia para que los y las participantes recapacitaran respecto de las consecuencias de sus actos” demuestra una propuesta que parece desconocer las condiciones institucionales en las que se desarrollaba la vida cotidiana del Penal.

Al considerar la predisposición institucional de obtener resultados políticos y administrativos a través de la generación de conflictos entre presos/as (ya sea por enfrentamientos entre ellos/as o por su fuga), o de aplicar me-

canismos de tortura como buscar su reacción para poder sancionarlos, resulta muy difícil imaginar cómo las personas privadas de libertad podrían acceder a una calificación favorable de su buena conducta para alcanzar la progresividad del tratamiento previsto por la normativa.

## Conclusiones

En este artículo analicé los períodos del tratamiento penitenciario y su sistema de calificación, que permite a las personas privadas de libertad avanzar en su progresividad y alcanzar la libertad. Me enfoqué en la importancia que se le otorga a la educación resaltando que quienes deben evaluar su dedicación y aprovechamiento no son los y las docentes, ni las autoridades educativas, sino el personal penitenciario.

Por otro lado, destaque dos situaciones que reflejan la complejidad de avanzar en el tratamiento penitenciario: las dificultades para acceder y permanecer en los espacios educativos (Pérez 2020, 110-150) y la problemática de las sanciones disciplinarias. El primer aspecto se vincula a las condiciones de superpoblación y a la gestión del cupo educativo como parte del trabajo administrativo del personal penitenciario. Las escenas descritas dan cuenta del impacto que generan las tensiones en el Penal, al punto de provocar la interrupción de las clases.

El segundo aspecto también se vincula a la superpoblación y al sistema de gobernabilidad carcelario, que implica numerosos peligros y tratos violentos y deshumanizantes hacia las personas privadas de libertad (Ángel 2015; Comité contra la Tortura 2018). Como demostré con mis observaciones de campo,

el Penal se encontraba estallado y eso tenía consecuencias directas en las calificaciones de buena conducta de alfabetizadores y estudiantes. A pesar de verse sancionados y de manifestar cansancio por prácticas institucionales de hostigamiento constante, como el mecanismo de reacción-sanción, durante el transcurso del año ellos sostuvieron el taller con dedicación y compromiso, por la oportunidad que esa experiencia les daba para hacer amigos y olvidarse temporalmente de los problemas del pabellón (Pérez 2020).

Gutiérrez (2010, 148) señala que, para que el derecho a la educación sea ejercido con independencia de los objetivos penitenciarios, tiene que garantizarse la universalidad del acceso y no quedar sometido a las necesidades disciplinarias y exigencias del tratamiento. El espacio educativo debe perseguir sus propios objetivos y consolidarse como un ámbito de libertad en el encierro. En línea con ese argumento, analicé cómo las normativas que regulan cotidianamente la vida de las personas privadas de libertad resultan contradictorias y condensan múltiples visiones de persona, de mundo y sus respectivos valores. Sin perder de vista que el derecho es una construcción permanente, donde estas miradas coexisten, busqué evidenciar desde la reconstrucción etnográfica las normativas vigentes y su tensión respecto de la experiencia vital de los participantes del taller de alfabetización

## Bibliografía

- Ángel, Luis Alberto. 2015. “La política acá la hacemos nosotros”, Relaciones de gobernabilidad y jerarquización en una cárcel Bonaerense”. Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional de San Martín.
- Berenstein, Liliana. 2014. “El vínculo pedagógico en una experiencia de alfabetización de adultos en contexto de encierro”. Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO sede Argentina.
- Bujan, Javier, y Víctor Ferrando. 1998. *La cárcel argentina: una perspectiva crítica*. Buenos Aires: Ed. AD-HOC.
- Comité contra la Tortura. 2018. *Informe anual. El sistema de la Crueldad XII*. La Plata: Comisión Provincial por la Memoria.
- Daroqui, Alcira. 2000. “La cárcel en la universidad”. En *Voces de mujeres encarceladas*, compilado por Marcela Nari y Andrea Fabré, 101-156. Buenos Aires: Catálogos.
- Di Próspero, Carolina. 2019. “Pinchar la burbuja. Saberes emergentes y estrategias de aprendizaje de estudiantes detenidas/os en una cárcel bonaerense”. *Revista Alquimia Educativa* 1 (6): 109-124.
- Frejtman, Valeria. 2008. “Entre la cárcel y la escuela: elementos para pensar”. *Revista Novedades educativas* (209): 66-70.
- Frejtman, Valeria, y Paloma Herrera. 2010. *Pensar la educación en contextos de encierro. Aproximaciones a un campo de tensión*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- García Yomha, Diego, y Cristina Caamaño Iglesias Paiz. 2010. *Manual práctico para defenderse de la cárcel*. Buenos Aires: Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales.
- Guber, Rosana. 2011. *La etnografía: método, campo y reflexividad*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Godoy, Gastón. 2017. “Nada de educar tras las rejas”. *Página 12*, 13 de octubre. <https://bit.ly/3rACnAB>
- Gutiérrez, Mariano. 2010. *Derechos y sistema penal. La dimensión jurídica de las prácticas*

- educativas en contextos de Encierro*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- Kalinsky, Beatriz. 2004. “La antropología social en contextos frágiles de investigación. Un estudio de caso”. *Revista Internacional de Ciencias Sociales* 179: 161-179.
- Levinson, Bradley, y Dorothy Holland. 1996. “La producción cultural de la persona educada: una introducción”. En *The cultural production of the educated person. Critical ethnographies of schooling and local practice*, editado por Bradley Levinson, Douglas Foley y Dorothy Holland, 1-54. Nueva York: State University of New York Press.
- Lombrana, Andrea, Luciana Strauss, y Diego Tejerina. 2017. “Hacia la construcción de un proyecto pedagógico del Centro Universitario de San Martín (CUSAM)”. Ponencia presentada en *X Seminario Internacional de Políticas de la Memoria. Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti*, Buenos Aires, 30 de septiembre.
- Manzanos Bilbao, César. 1994. “Reproducción de lo carcelario: el caso de las ideologías resocializadoras”. En *Tratamiento penitenciario y derechos fundamentales: Jornadas Penitenciarias*, coordinado por Iñaki Rivera Beiras, 121-140. Barcelona: Librería Bosch.
- Ojeda, Natalia. 2008. “Hacer conducta en la Colonia Penitenciaria. Ley y práctica”. Tesis de Licenciatura, Universidad de Buenos Aires.
- Ojeda, Natalia. 2015. “La administración del castigo: el sentido de las lógicas burocráticas en el Servicio Penitenciario Federal Argentino”. *Dilemas. Revista de Estudios de Conflicto e Controle Social* 8 (4): 761-786.
- Padawer, Ana. 2008. *Cuando los grados hablan de desigualdad. Una etnografía sobre inicia-*
- tivas docentes contemporáneas y sus antecedentes históricos*. Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Pérez, Camila. 2019. “La Ley Argentina de Estímulo Educativo (26.565/11) y la educación en contextos de encierro. Un análisis desde la perspectiva de la planificación educativa”. *Espacios en blanco. Revista de Educación* 1 (30): 147-158. doi.org/10.37177/UNICEN/EB30-269
- Pérez, Camila. 2020. “¿Qué se aprende en el taller de alfabetización? Experiencias formativas y aprendizajes situados en un espacio educativo intramuros”. Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de Tres de Febrero/Universidad Nacional de San Martín/ Universidad Nacional de Lanús.
- Pérez, Camila. 2021. “Lo que cuesta llegar al aula: estrategias y tensiones entre presos y penitenciarios en la gestión de un taller de alfabetización alojado en una cárcel bonaerense”. *Praxis Educativa* 2 (25): 1-21. doi.org/10.19137/praxiseducativa-2021-250205
- Rockwell, Elsie. 1986. “De huellas, bardas y veredas: una historia cotidiana en la escuela”. En *La escuela, lugar del trabajo docente: descripciones y debates*, editado por Elsie Rockwell y Ruth Mercado, 10-33. México: Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico.
- Rockwell, Elsie. 2001. “Caminos y rumbos de la investigación etnográfica en América Latina”. *Revista Cuadernos de Antropología Social* 13 doi.org/10.34096/cas.i13.4664
- Rockwell, Elsie. 2009. *La experiencia etnográfica. Historia y cultura en los procesos educativos*. Buenos Aires: Paidós.
- Salinas, Raúl. 2002. “El trabajo y el estudio como elementos de reintegración social”.

- Ponencia presentada en *Conferencia Latinoamericana sobre Reforma penal y Alternativas a la prisión, International Penal Reform*, San José de Costa Rica, 6, 7 y 8 de noviembre.
- Scarfó, Francisco. 2006. “Los fines de la educación básica en las cárceles en la provincia de Buenos Aires”. Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional de La Plata.
- Scarfó, Francisco, y Natalia Zapata. 2013. “Obstáculos en la realización del derecho a la educación en cárceles. Una aproximación sobre la realidad argentina”, <https://bit.ly/3l7LkjL>
- Suárez, Daniel, Valeria Frejtman, Cecilia López Chapato, Paula Dávila, Cynthia Bustelo y Mariano Fernández Valle. 2012. *Entre la cárcel y la escuela: campo de tensiones para la inclusión educativa. Informe Final de investigación: Apoyo a proyectos de investigación del Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL)*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.
- Tejerina, Diego. 2016. “Estudiar en la cárcel. Lógicas y sentidos de la vida universitaria en el CUSAM”. Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional de San Martín.
- Venceslao Pueyo, Marta. 2012. “Pedagogía correccional. Estudio antropológico sobre un Centro Educativo de Justicia Juvenil”. Tesis de Doctorado, Universitat de Barcelona.
- Zaffaroni, Eugenio. 1991. “La filosofía del sistema penitenciario contemporáneo”. En *Cuadernos de la cárcel*, compilado por Mary Beloff, Alberto Bovino y Christian Curtis. Buenos Aires: No hay derecho.



Estudios Globales

# Modelo estructural para el análisis y la construcción de políticas de seguridad y defensa<sup>1</sup>

## *Structural Model for the Analysis and Construction of Security and Defense Policies*

Juan-David Abella-Osorio<sup>2</sup> y Vicente Torrijos<sup>3</sup>

*Recibido: 10 de mayo de 2021*

*Aceptado: 21 de agosto de 2021*

*Publicado: 31 de enero de 2022*

### Resumen

El objetivo de este artículo es proponer un modelo estructural y actualizado para el análisis y la construcción de políticas de seguridad y defensa. Se realiza una revisión de la literatura sobre el tema y, a partir de ello, se plantea el modelo y se analizan de forma prospectiva su utilidad, alcances y límites a futuro. Entre los resultados del estudio, se identifican dos grandes direccionamientos de la literatura: uno conceptual y formulador, y otro más exclusivo, político y técnico, así como un aparente consenso técnico sobre algunos elementos básicos de las políticas de seguridad y defensa. Frente a esto, se aporta una propuesta funcional para incrementar el conocimiento, racionalizar recursos y armonizar y mejorar la confección y la implementación de las políticas de seguridad y defensa.

**Palabras clave:** Colombia; defensa; modelo estructural; seguridad; seguridad hemisférica; revisión de literatura

### Abstract

The objective of this article is to propose a structural and updated model for the analysis and construction of security and defense policies. A review of the literature on the topic is carried out and, based on it, the model is proposed and its usefulness, scope and limits for the future are analyzed prospectively. Among the results of the study, two main tendencies of the literature are identified: one conceptual and formulator, and another more exclusive, political and technical, as

1 Artículo resultado del proyecto de investigación “Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad y defensa en las Américas” que hace parte de la línea de investigación “Derechos humanos, DICA y justicia” del grupo de investigación “Centro de Gravedad” (categoría A1 - Minciencias), Escuela Superior de Guerra de Colombia.

2 Co-coordinador de Estudios de Asia del Programa de Investigación de Política Exterior Colombiana (PIPEC), Universidad de los Andes, Bogotá D.C., jd.abella@uniandes.edu.co,  [orcid.org/0000-0002-4425-8914](https://orcid.org/0000-0002-4425-8914).

3 Escuela Superior de Guerra de Colombia, Colombia, vicente.torrijos@esdegue.edu.co,  [orcid.org/0000-0003-3837-6196](https://orcid.org/0000-0003-3837-6196).



well as an apparent technical consensus on some basic elements of security and defense policies. In view of this, a functional proposal is put forward to increase knowledge, rationalize resources and harmonize and improve the construction and implementation of security and defense policies.

**Keywords:** Colombia; defense; hemispheric security, security; state of the art; structural model

## Introducción

Las oportunidades, los problemas y los desafíos de seguridad y defensa actuales han demostrado ser mucho más complejos y estar más interconectados que en cualquier otra época. Mientras que los conflictos intergrupales e interpersonales han empezado a reducirse de manera significativa, han escalado nuevas amenazas menos conocidas, que afectan los subsistemas naturales, económicos y sociales de los cuales dependen las sociedades.

El mundo (y con él los riesgos y las amenazas a la seguridad estatal e internacional) ha entrado en una dinámica acelerada de cambio. Ello ha incrementado el interés sobre el ámbito de la seguridad, el cual es objeto de una mayor investigación multidisciplinar. Ese renovado interés se alimenta y se refuerza de la interdependencia mundial, con amenazas y retos de seguridad globales, y subsiguientes efectos transfronterizos, que no puede resolver un solo actor del sistema internacional, mucho menos mediante medios militares o políticos.

Como era de esperarse, las aproximaciones e interpretaciones tradicionales o clásicas de la seguridad han resultado poco oportunas, lo que lleva a dudar sobre su mérito a la hora de responder a los problemas contemporáneos. Ello hace necesario renovar el concepto de seguridad,

considerando campos no militares del conocimiento, y profundizando sobre las características, necesidades y expectativas cambiantes de la sociedad. No obstante, el paradigma de la seguridad nacional está lejos de ser superado, en parte porque los conflictos armados tradicionales y las amenazas militares y paramilitares a la seguridad humana siguen estando muy latentes (Orovcanec y Mircev 2015).

América Latina, desde principios del siglo XXI, ha dado muestras de debilidad para abordar la complejidad del proceso acelerado de globalización, que permea casi todos los ámbitos nacionales y locales, conectándolos con flujos y circunstancias externas. Esto ha contribuido a incrementar la fragilidad del vecindario, y ha generado efectos negativos sobre la gran mayoría de una población afectada y vulnerada por múltiples factores de inestabilidad y riesgo político y social.

Si bien algunas de las principales preocupaciones de seguridad han sido abordadas y superadas en algunos países, y América Latina no ha contribuido sustancialmente al desequilibrio mundial de seguridad, la región sigue estando ausente en los mejores ejemplos de políticas que fomenten y refuercen otros ámbitos de seguridad, como la seguridad humana y la seguridad ambiental. Si a lo anterior se le suman el efecto degenerativo de los conflictos intratables y las graves brechas económicas y sociales, es evidente que la región está en mora de encontrar un verdadero concepto común de seguridad, integrativo y capaz de dar soluciones a estos flagelos (Aravena 2002).

Ese último reto, sin duda, debe ser uno de los temas prioritarios en las próximas reuniones. Para conseguirlo, se considera preteritorio redirigir los debates en el seno de instancias intergubernamentales tales como el Grupo de Río, la Organización de Estados Americanos

(OEA) y su Comisión de Seguridad Hemisférica. Por supuesto, también resulta pertinente abordar la temática dentro de los gobiernos nacionales. La tarea es urgente en la medida que la región, al igual que otras partes del mundo en desarrollo, debe enfrentar los graves problemas del siglo actual, sin olvidar los conflictos, los reclamos y las disputas históricas que la han azotado desde hace siglos.

En otras palabras, mientras los países de la región se enfrentan a múltiples retos en el siglo XXI, tales como el crimen organizado, el tráfico de drogas, la degradación medioambiental y los grupos insurgentes y terroristas, surgen preguntas sobre si los Estados tienen la capacidad y la voluntad de proteger y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. En especial, si realmente reflejarán tal voluntad en la formulación y el desarrollo de políticas de seguridad y defensa adecuadas, capaces de responder a los retos y las oportunidades que abren la globalización y la cooperación internacional. En atención a tales interrogantes y con el fin de contribuir al debate sobre estos instrumentos, el objetivo del presente artículo consiste en proponer un modelo estructural y actualizado para el análisis y la construcción de políticas de seguridad y defensa.

### *Metodología*

La investigación combina tres enfoques. El primero es el interpretativo, que permite aproximarse a fenómenos complejos de la realidad internacional y social de forma integral (Richardson y Fowers 1998). El segundo es el holístico, buscando ofrecer una revisión balanceada, que facilite futuros diagnósticos y recomendaciones en los campos de la seguridad y la defensa, así como la formulación de políticas públicas en tales materias. El tercer

enfoque es el institucionalista, que propone estudiar la sociedad a partir de sus instituciones formales y de la efectividad de su funcionamiento (De la Hoz 2016).

Se utiliza el método cualitativo-cifrado, por dos razones. Primero, porque permite describir y comprender las características de un proceso en un escenario particular. En este caso, las condiciones y los elementos que influyen en la confección y la práctica de las políticas de seguridad y defensa. Segundo, porque fijar la atención en los posibles impactos de tales instrumentos requiere acudir a indicadores cuyas dimensiones serán tanto subjetivas como numéricas (Cadena-Iñiguez et al. 2017). El análisis se basa en una revisión de fuentes primarias y secundarias, priorizando la revisión de libros, artículos académicos, informes institucionales, reportes y documentos oficiales estratégicos.

### **Revisión de literatura**

En esta sección se recoge la bibliografía disponible sobre el análisis y la construcción de políticas de seguridad y defensa, en una dimensión hemisférica y regional. Dentro de ella, se identifican dos direcciones: los esfuerzos conceptuales por definir y delimitar la seguridad y la defensa para formular políticas públicas en la materia; y otra, en la que se entiende la construcción de estas políticas como reflejo de discusiones exclusivas o cerradas de especialistas ubicados en el Poder Ejecutivo (y en menor medida, en el Legislativo) (Ugarte 2004), sobre todo, asesores dentro de las fuerzas armadas y los organismos militares.

Sobre la primera dirección, la literatura suele citar la problemática innata a la hora de pensar los conceptos de seguridad y defensa

nacional como punto de partida para reflexionar tanto sobre la edificación de doctrinas como sobre la construcción de políticas en los países. Abordar los conceptos y el lenguaje también es perentorio, porque son fruto de procesos mayores de construcción social, y contribuyen a explicar las realidades complejas.

De hecho, uno de los retos más espinosos que se destaca en la literatura es fijar un consenso sobre el uso de los términos, y delimitar el campo de interés del estudioso. Mientras que la seguridad ha sido analizada en términos más amplios, y puede llegar a apreciarse como un fin político-social, una teoría, un programa de investigación o una disciplina, en sentido más estricto, la defensa se ha entendido como un medio para garantizar la seguridad del Estado, por medio de acciones dirigidas a prevenir riesgos y derrotar amenazas (Eissa 2017).

La discusión sobre seguridad en ámbitos académicos, políticos y técnicos se relaciona sobre todo con el reflejo de intereses y metas sociales, económicas y políticas que animan los debates nacionales y regionales, e influyen en el direccionamiento que adoptan instituciones y actores estatales y supranacionales, en el contexto de las relaciones internacionales. Sobra decir que ese contexto ha demostrado ser muy dinámico y cambiante. En los últimos años, la comunidad científica y militar ha sido testigo y partícipe de una extraordinaria expansión del concepto de seguridad, asociado de forma creciente con actores más amplios, como los individuos, el clima y el medio ambiente. Así, se ha abandonado de modo gradual su sentido estatal y nacional clásico.

Tras el final de la Guerra Fría, surgieron nuevas concepciones de seguridad tanto en el ámbito académico como en el institucional. Si bien parten de la definición de seguridad de

la Organización de Naciones Unidas (ONU), que la entiende como una “situación en la que un Estado se considera resguardado contra agresiones militares, presiones políticas o coerciones económicas y significativas, obteniendo con ello libertad de acción para proseguir con su propio desarrollo y progreso”, presentan nuevas e interesantes reinterpretaciones del término, discutiendo la influencia del realismo político (Hernández 2005).

Leal y Mason (2003) y Hernández (2005) abordan esta evolución y ensanchamiento mediante tres grandes modelos de seguridad: humana, hemisférica cooperativa y democrática. El primero tiene que ver con el significado del individuo y la comunidad humana (y no los Estados) como fundamento de la seguridad. Considera que estos actores son el eje del orden global, reconoce que todo individuo es sujeto legítimo del derecho internacional, y que es vulnerable a un abanico más amplio de amenazas que los Estados o la sociedad.

El segundo modelo (seguridad hemisférica cooperativa) se funda en las concepciones de seguridad mutua y colaborativa. Es intrínseco al concepto de comunidades de seguridad, definidas como

estructuras internacionales o interregionales en las cuales sus integrantes han asumido en forma permanente el diálogo y la negociación como forma de dirimir sus diferencias y al mismo tiempo –y esto es de la esencia del concepto– han descartado el uso de la fuerza entre ellos de manera definitiva (Meza 2018, 3).

En otras palabras, una comunidad de seguridad es un dispositivo que busca “evitar el surgimiento de nuevos conflictos a través del fomento de medidas que –efectivas o no– propicien la confianza entre los Estados de la

región” (De la Lama 1998, 52-53). Las comunidades de seguridad del modelo no son, en sentido estricto, una alianza o coalición militar clásica, dado que no se construyen para abordar un problema común de seguridad externa de sus miembros, sino con un sentido de continuidad. Por lo general, para instaurar, mantener y reforzar la paz, la convivencia y la concordia entre los socios.

El tercer modelo (seguridad democrática) fusiona los dos anteriores. Toma tanto las nociones clásicas de seguridad como nuevos elementos, fruto de la expansión del concepto. El término “seguridad democrática” tiene sus antecedentes en los debates sobre seguridad regional y multidimensional desarrollados desde distintas instancias del sistema andino y del sistema interamericano. Busca robustecer el “compromiso con la democracia, basada en el Estado de Derecho y en la garantía de las libertades fundamentales, la libertad económica, la justicia social”, que permita afianzar una verdadera “comunidad de valores democráticos entre los Estados, vinculados por lazos históricos, geográficos, de hermandad y de cooperación” (OAS 2021, 1).

Como nota Hernández (2005), este tercer modelo también tiene una versión que corresponde a una construcción propia del caso colombiano. En este, si bien no hay una definición consensuada de seguridad democrática, se rescatan elementos de las discusiones regionales que entienden la seguridad como la “protección del ciudadano y de la democracia por parte del Estado, con la cooperación solidaria y el compromiso de toda la sociedad”. En el plano conceptual, esa versión de la seguridad democrática se edifica sobre tres columnas: i) protección de los derechos ciudadanos; ii) resguardo de la pluralidad y las instituciones democráticas y iii) fomento de

la cooperación y el apoyo de toda la ciudadanía para la defensa de los valores democráticos (Presidencia de la República de Colombia y Ministerio de Defensa Nacional 2003).

Sobre la segunda dirección en la cual se encausa la literatura, esto es, la manera en que se ha entendido la construcción de las políticas de seguridad y defensa, se observa un interés por describir su elaboración. Destaca que los ámbitos de seguridad internacional, defensa nacional y seguridad interior han estado supe- ditados a conjuntos de expertos, provenientes de la rama ejecutiva, pero sobre todo con la participación clave (y muchas veces exclusiva) de las fuerzas militares (FFMM) en particular (al nivel del Estado Mayor Conjunto), y del sector defensa, en general. Algunos autores explican este fenómeno como producto del conflicto bipolar que afectó al mundo entre 1947 y 1991, durante el cual el rol de especialistas externos al estamento castrense fue casi nulo. Otras fuentes señalan que la gran influencia de este sector ha sido más bien un rasgo heredado de las condiciones históricas comunes en los primeros años de las naciones latinoamericanas (Ugarte 2004).

## El modelo propuesto, sus variables y componentes

Siguiendo los estudios del Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas para la Reforma al Sector de la Seguridad (RSS), puede decirse que, en términos amplios, las políticas de seguridad nacional corresponden a “una descripción formal de la concepción que tiene un país de sus principios rectores, valores, intereses, objetivos, entorno estratégico, amenazas, riesgos y desafíos con vistas a proteger y promover la seguridad nacional”

(UN SSR Task Force 2012, 122). Este tipo de políticas sobre seguridad y defensa se apoyan en la Constitución, la legislación, la costumbre y los tratados ratificados por cada nación. Cuando se construyen, se difunden y se implementan las políticas, lo que hacen es clarificar los comportamientos y deberes de las instituciones del Estado en el cumplimiento de su responsabilidad de proteger a la población, y defender la soberanía y el estado de derecho.

El Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de la Seguridad (DCAF 2015) entiende estos instrumentos como una hoja de ruta que fija los valores y los principios que guiarán al Estado a la hora de proporcionar seguridad estatal y humana. Esa hoja bien puede adoptar la firma de un documento escrito único, o puede ser un compendio de documentos preexistentes, actualizados de manera periódica y reflejo de una política integrada y coherente. En pocas palabras, estas políticas son una guía de acción, pero no una ley. Se definen sobre todo por el propósito mayor que persiguen. Pueden denominarse de manera flexible como planes, estrategias o doctrinas. Aunque pueden requerir ajustes jurídicos e institucionales en materia de seguridad, se formulan e implementan con estricto apego al marco legal y constitucional vigente. Como reflexionan Ball et al. (2002), dado que la seguridad es un bien público global que debería estar disponible para todos, en todas las sociedades, las políticas del sector deberían reflejar no solo las visiones del gobierno y de otras instituciones estatales participantes, sino también las opiniones, reservas y demandas de la ciudadanía, tramitadas mediante canales de representación democrática o consulta pública.

El DCAF (2015, 3) considera los siguientes “elementos típicos” de una política

de seguridad nacional: (i) decisiones y metas (descripción realista de las condiciones de seguridad, así como de los resultados esperados de la política); (ii) valores y principios (elementos simbólicos aceptados conforme a los compromisos internacionales); (iii) interés nacional y ambiente estratégico (explicación de las preferencias en seguridad y defensa); (iv) obligaciones internacionales (concepción ampliada de la seguridad, solidaridad y cooperación internacional), y (v) amenazas, riesgos, desafíos y oportunidades actuales y futuras (evaluación extendida sobre retos a los intereses vitales nacionales y de la política). En Colombia, los gobiernos elegidos democráticamente se fundamentan en el artículo segundo<sup>4</sup> de la Constitución Política, con el fin de elaborar y aplicar las políticas públicas de seguridad y defensa, que además se desarrollan bajo el direccionamiento del Ministerio del ramo.

En Colombia está vigente la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad. Publicada en 2019, se apoya, según el Estado colombiano, en el “binomio inescindible” de la seguridad y la legalidad (Ministerio de Defensa Nacional 2019). Este documento es entendido desde la oficialidad como una “hoja de ruta para responder a las amenazas y desafíos de seguridad, desde un enfoque multidimensional y con el fin de fortalecer la legitimidad estatal” (Presidencia de la República de Colombia 2019).

<sup>4</sup> Según la Constitución vigente desde 1991, este artículo establece los fines esenciales del Estado (servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados). Además, ordena a las autoridades de la República “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” (Asamblea Nacional Constituyente 1991, 14).

Además, sirve como marco tanto de la Estrategia Militar General y de los planes de campaña de las fuerzas militares como del Plan Operativo de la Policía Nacional.

Ahora bien, la formulación de las políticas de seguridad y defensa sigue siendo un ámbito cerrado y exclusivo de grupos de expertos, debido no solo a la confidencialidad de la información y a la sensibilidad de la materia, sino también a su aparente alta complejidad conceptual, técnica, política y práctica (Souers 1949). Es usual que las complejas y cambiantes racionalidades de la elaboración de estos instrumentos escapen al entendimiento de otros ámbitos, como el académico, el científico y el ciudadano. Así, constituyen una suerte de cajas negras donde distintos contenidos y procedimientos se desconocen o se ignoran (Blarel y Paliwal 2019; Carey 2011).

Por lo anterior, es necesario robustecer los análisis sobre las políticas de seguridad y defensa, para evaluar la preparación, las capacidades y la voluntad de los Estados en cuanto a ellas, así como contribuir, desde los ámbitos científicos y profesionales, al mejoramiento de sus alcances y a reducir sus efectos impredecibles y negativos. Ello comprende la forma en que estos instrumentos se formulan, se aplican y se evalúan.

De acuerdo con estudios del Banco Mundial (2013), objetivos esenciales como el desarrollo, la paz y la seguridad global se relacionan con darle voz y promover la participación de todos los segmentos de la sociedad en las esferas económica, social y política. Expertos vinculados a dicha organización como Grandvoinet, Aslam y Raha (2015) sugieren que, para mejorar el bienestar y la estabilidad, en especial de los países en vías de desarrollo como Colombia, se requerirán reformas institucionales y de gobernanza, que incrementen

la responsabilidad y la transparencia estatal, fortalezcan la calidad de los servicios públicos y aseguren el entorno económico y social general.

Tomando en cuenta lo anterior, en esta investigación se propone un modelo para el análisis y la construcción de políticas de seguridad y defensa. Este consta de un esquema poligonal distribuido alrededor de nueve niveles que giran en torno a una concepción amplia de su constitución y puesta en marcha. Se entiende a estas políticas como sistemas abiertos y vivos, que generan impactos sobre otros sistemas, y al mismo tiempo se ven afectados por variables y circunstancias externas.

El primer nivel del modelo corresponde a la identificación de interés, principios y objetivos. En línea con algunas pautas señaladas por la DCAF (2015), comprende la selección de intereses nacionales de carácter esencial (que por lo general versan sobre la protección de la soberanía y la autonomía en todos sus ámbitos, así como la estabilidad estructural); los principios objetivos y prioridades de la política (modelados por las visiones y prioridades del gobierno de turno elegido democráticamente), y el atractivo geopolítico y natural del país.

Este último ítem es de extrema relevancia, puesto que los países no solo deben estar conscientes de la importancia estratégica de su posición geográfica y riqueza natural y biológica, sino que deben ser capaces de identificar aquellos factores (y actores) que pueden amenazar su soberanía sobre ellos. Esto podría abordarse, primero, explorando, estudiando y clasificando los recursos propios y segundo, analizando con detenimiento el contexto y los intereses ajenos que los rodean. Luego de ello, será mucho más sencillo constituir mecanismos de protección y salvaguarda, que desa-

nimen o disuadan las ambiciones *non sanctas* de otros actores, tanto domésticos como del sistema internacional.

El segundo nivel del modelo propuesto tiene que ver con la percepción de amenaza. Estas pueden depender de indicios o percepciones, alimentadas por experiencia previa o informes de inteligencia. Siguiendo a Harvey (1997) y Brauch (2009), el universo de las amenazas se clasifica en tres grandes grupos. El primero son las “amenazas urgentes”, en las cuales los adversarios están bien definidos y, además, contemplan el uso de la violencia. La amenaza es muy específica, por tanto, será necesario preparar estrategias de respuesta, que pueden incluir movimientos de efectivos, despliegue de vehículos y aeronaves, e incluso una probable declaración de guerra formal.

El segundo grupo son las “amenazas genéricas”. Si bien hay ciertas posibilidades de recaer en un conflicto armado, los enemigos potenciales del país no consideran el uso de la fuerza como instrumento de presión. En este caso se opta por mecanismos más “suaves” de vigilancia y alerta temprana, para prevenir acciones militares enemigas que puedan otorgarles ventajas estratégicas inadmisibles.

El tercer grupo corresponde a las “amenazas difusas” o elementales. Aunque estas ponen en riesgo los intereses, la vida y la seguridad estatal y ciudadana, su percepción se ve limitada y restringida como emergente, aunque las acciones suaves y disuasorias iniciales no hayan tenido éxito. Frente a estas amenazas, se recomienda mantener el monitoreo y escalarlas como genéricas en caso de nueva información disponible o de cambios abruptos e inesperados.

Por otro lado, la concepción de políticas de seguridad y defensa debería identificar las amenazas intencionales (antrópicas o huma-

nas) y no intencionales (naturales), desde los ámbitos interno y externo. Aunque esa diferenciación parece lógica, en dependencia del tipo de amenaza identificada, se deberán seguir distintos planes de contingencia, que incluirán a otro tipo de instituciones. Así, mientras que ante amenazas humanas e intencionales como posibles ataques terroristas se siguen acciones militares y/o policiales, ante la ocurrencia de desastres climáticos, la prioridad será la operación de cuerpos de socorro especializados en emergencias naturales. Claro está que en ambas ha habido y puede haber participación cooperativa de las FFMM, si esta es requerida.

El tercer nivel del modelo atiende los grados de estrés y su subsiguiente conducción cualitativa. Adaptando aquí el concepto de estrés planteado desde la psicología y la ciencia organizacional, se trataría de aquellas circunstancias que generan ciertos grados de angustia y zozobra a nivel de seguridad estatal y humana. Este, si es mal gestionado, puede dar paso a un estrés nocivo, que a su vez puede derivar en efectos indeseables como decisiones equivocadas o tardías de defensa, bloqueos o confusiones institucionales, e incluso inacciones peligrosas.

Ahora bien, el estrés también puede ser conducido y transformado en un estímulo positivo (estrés positivo), que resulta en una adaptación necesaria para enfrentar la amenaza identificada (Tavakoli 2010). En ese sentido, las autoridades estatales estarán motivadas y dispuestas a acatar los planes de contingencia y reacción, buscando corregir o cambiar, con el fin de abordar mejor el problema.

En este caso, el modelo prevé la importancia de clasificar el grado de estrés generado por algún elemento interno o externo, con el fin de identificar qué tan cerca o lejos se está de

la necesidad del uso de la fuerza; un recurso excepcional, pero que igual debe mantenerse disponible.

La clasificación adecuada del grado de estrés a través del modelo permite elegir las estrategias o modalidades de manejo más acordes con la situación, para reducir el grado de angustia. Grados de estrés bajos requieren respuestas diplomáticas, mientras niveles más elevados necesitarán medidas disuasivas e incluso coercitivas, si se hace necesario. Lo esencial de la selección de una u otra modalidad es que esta permita aminorar la sensación de intranquilidad.

El cuarto nivel del modelo se dirige sobre todo a la capacidad de respuesta que le permite al Estado la política de seguridad y defensa. Corresponde a la capacidad y voluntad para establecer alianzas y coaliciones. Como se mencionó, esta dimensión responde al hecho de que la seguridad es un bien público mundial, dado que “ningún país puede proporcionar por sí mismo una seguridad física completa a sus ciudadanos mientras la seguridad no esté garantizada en todas partes” (Ball et al. 2002, 2). Resulta ingenuo e inconveniente pensar que, en pleno siglo XXI, un país en solitario puede garantizar su propia seguridad, soslayando el vecindario y el conjunto de amenazas transnacionales como el terrorismo, el cambio climático, el crimen digital y la delincuencia internacional (Abella Osorio y Torrijos 2017).

El quinto nivel se fija en un elemento más subjetivo o inmaterial de la política internacional: el prestigio entre aliados y adversarios. Está compuesto por tres variables importantes. La primera tiene que ver con la reputación del país en función de su política de defensa, que puede interpretarse tanto en su carácter reputacional como en su carácter disuasorio y persuasivo

Una política elaborada y pragmática puede atraer la atención de futuros socios, que ven en ella una manifestación de intenciones de colaboración y cooperación funcionales y no competitivas con sus objetivos. Sobre el carácter disuasorio, este tipo de políticas también expresan la voluntad y capacidad de los países frente a los riesgos percibidos y latentes, y muestran qué tan serio y resuelto puede llegar a ser un Estado cuando es amenazado o provocado.

La segunda variable se relaciona con el grado de influencia de los aliados y adversarios en los asuntos colectivos, hemisféricos y globales. En el ámbito de las relaciones internacionales, la naturaleza y los efectos del poder están en constante cambio. Hay señales de que el clásico poder militar, otrora recurso dominante en la agenda global, ha perdido su importancia y utilidad frente a amenazas complejas como la competencia comercial y el ciberterrorismo.

Más que nunca en la historia, los países se enfrentan en ámbitos difusos, no con violencia, sino por medio de su habilidad para atraer o persuadir sin usar la fuerza, consiguiendo intervenir en la arquitectura de gobernanza global más por sus ideas y aportes que por su arsenal. Esa cuestión debe estar presente en las discusiones sobre las políticas de seguridad y defensa, puesto que enfrentar adversarios mejor posicionados puede resultar desventajoso en ámbitos como la economía y los medios de comunicación, mientras que acercarse a socios reconocidos puede incrementar las posibilidades de éxito en estos y otros aspectos, y abrir la ventana a nuevas asociaciones.

El tercer elemento de esta dimensión se relaciona con el tipo de potencia que es o pretende ser el país que diseña la política. En teoría, existe una estrecha relación entre la política exterior y la política de defensa, que “constituyen los principales instrumentos a

través de los cuales el Estado se posiciona en el sistema internacional” (Meza 2009, 54). Ello implica reconocer la política de seguridad y defensa como facilitador u obstáculo para dicho posicionamiento. Países donde se conjugan la ambición con la voluntad y la capacidad real podrían formular políticas exteriores y de seguridad y defensa aspiracionales y proyectivas.

Ahora bien, dada la flexibilidad del modelo y el desarrollo de este tipo de políticas en la gran mayoría de los Estados, los países pueden no ambicionar convertirse en potencias medias o pequeñas, y más bien aceptar tácitamente condiciones de potencias incipientes o insignificantes, o incluso solo reconocerse como actores del sistema internacional que, en términos generales, pretenden defender sus intereses y soberanía, y jugar ocasionales roles más activos en ciertos temas, sobre todo en los ámbitos regional y multilateral.

La sexta dimensión del modelo se relaciona con los roles de las FFMM. Se propone indagar si se justifica su existencia misma, así como el nivel de gasto presupuestal y el valor político que se les otorga. Esta evaluación justificadora se realiza en el modelo mediante un tamizaje en torno a cuatro variables. La primera son las demandas internas de seguridad (vinculadas con la presencia o la probabilidad de conflictos, el grado de inestabilidad institucional y democrática y el historial de respeto a la Constitución y las instituciones).

La segunda variable corresponde a las exigencias externas de seguridad. Está relacionada con los factores de inestabilidad que provienen del vecindario cercano o ampliado, con la probabilidad de tensiones fronterizas, con la voluntad de participar en misiones internacionales y con los efectos que puedan derivar de dicho involucramiento.

La tercera variable corresponde al grado de vinculación y solidez entre el sector defensa y la seguridad ciudadana, considerando que el primero es un soporte necesario para la segunda. La cuarta y última variable consiste en la posibilidad de realizar operaciones conjuntas y combinadas, lo que demanda estudiar en profundidad los escenarios para la intergeneracionalidad e interoperabilidad.

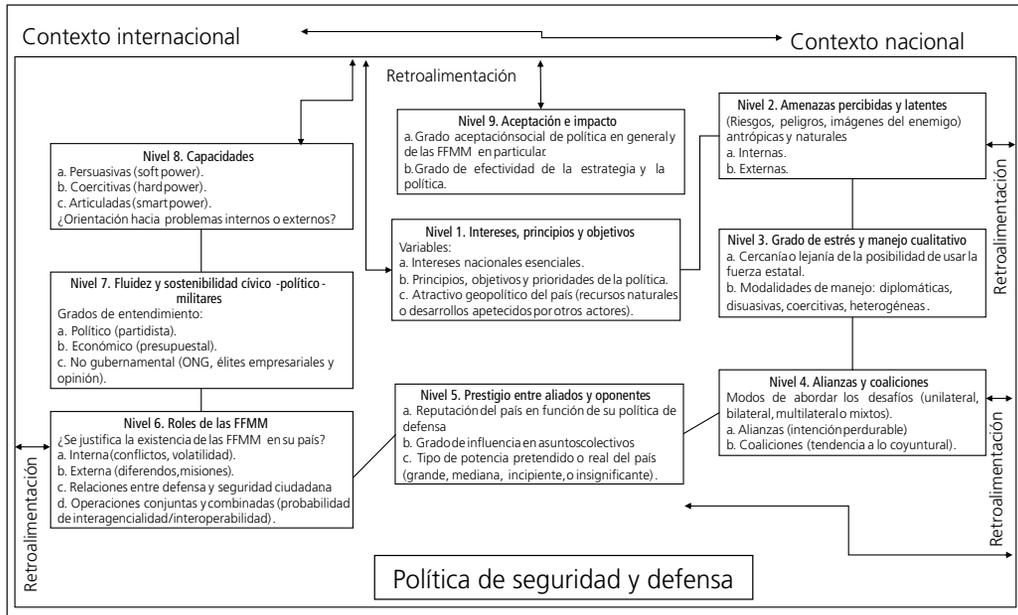
El séptimo nivel del modelo es la fluidez y sostenibilidad de los asuntos cívico-militares. Como se mencionaba, la dinámica y evolución de las relaciones cívico-político-militares en los Estados modernos es un factor fundamental para entender los cambios en el rol de las fuerzas políticas y la constitución colaborativa de políticas de seguridad y defensa.

Se sugiere que esta fluidez se evalúe conforme a tres grados de entendimiento distintivos. El primero es el grado político, en el que se observa la afinidad y facilitación proveniente de sectores políticos relevantes, tales como partidos, agrupaciones y grupos de interés. El segundo grado corresponde al económico, e incluye consideraciones presupuestales, análisis estratégico y de costo beneficio a mediano y largo plazo.

El tercero es el grado no gubernamental, en el cual se revisa el estado de opinión sobre el entendimiento cívico-político-militar, sobre todo dentro de organizaciones no gubernamentales (ONG), redes y asociaciones empresariales, sectores de opinión (académicos y medios de comunicación), y personalidades políticas.

El octavo nivel del modelo corresponde a la dimensión de las capacidades estatales. Los gobiernos, en colaboración con el sector defensa y asesores externos, deberían analizarlas con base en tres variables o criterios. El primero es la persuasión, o capacidades blandas.

Figura 1. Modelo para el análisis y la construcción de políticas de seguridad y defensa



Fuente: elaboración propia con base en Tavakoli 2010; Meza 2009; Armitage y Nye 2007.

Requiere analizar las aptitudes del país para generar atracción positiva en el ámbito regional e internacional mediante sus recursos, conocimientos y experiencias internas en los ámbitos de la seguridad y la defensa.

La segunda variable, de coerción o capacidades duras, tiene que ver con la fortaleza y solidez del aparato estatal para enfrentar amenazas teóricas y reales de fuerza y violencia, tanto internas como externas. Dicha evaluación requiere revisar el ambiente de amenazas, e información de inteligencia oportuna y actualizada.

El tercer criterio es la articulación de las capacidades previas, blandas y duras. Parte del llamado “poder inteligente”, definido a grandes rasgos como la sinergia del poder duro de coerción y del suave de persuasión y atracción. Por medio de este, los países emplean todo el abanico del poder nacional, priorizando la

herramienta diplomática sobre el uso de la fuerza, pero sin descartarlo por completo (Armitage y Nye 2007).

El análisis de esas capacidades debe orientarse a conocer si los recursos se están dirigiendo a resolver los retos de seguridad internos y externos, y permitir que se puedan realizar ajustes por medio de la política, que los dirijan hacia estos fines.

El noveno nivel del modelo también tiene un componente de retroalimentación, pero más elevado. Corresponde a las dimensiones de aceptación e impacto de la política de seguridad y defensa, una vez que ha sido establecida. Se compone de dos variables: el grado de aceptación social de la política en general y de las FFMM en particular, y el grado de efectividad de la estrategia y la política en el cumplimiento de los objetivos fijados, en el mediano y largo plazo. El modelo

contempla un marco flexible para conocer el grado de aceptación social. Se pueden incluir mecanismos como encuestas y consultas abiertas, así como una revisión del estado de opinión y las reacciones frente a la política y su efectividad, además de la opinión sobre las FFMM.

Sobre la segunda variable, se sugiere revisar la estrategia desde la idea de la Línea de Base. Esta ofrece evidencias sobre la situación inicial de la política y su contexto, de manera que la información pueda compararse según los cambios registrados en análisis posteriores. Para que ese ejercicio sea posible, la formulación de la política de seguridad debe seguir un enfoque adaptado a una suerte de Matriz de Marco Lógico (MML).<sup>5</sup> A continuación, por medio de la figura 1, se expone el modelo descrito.

### Proyección del modelo: utilidad, alcances y límites

La utilidad será entendida aquí de manera amplia y en el sentido que juega la política de seguridad como política pública que, dentro de una sociedad y a nivel externo, “implica legitimar al Estado, no solo por su carácter instrumental en la provisión de servicios básicos o la administración de bienes públicos” (Torres-Melo y Santander 2013, 15).

Entonces, el modelo debe tomarse como insumo para facilitar la formulación y la eje-

cución de políticas dirigidas a resolver problemas concretos y necesidades colectivas y estratégicas, asociadas con el resguardo de la seguridad estatal y social. Su utilidad puede observarse en la medida en que esta estrategia refleja la funcionalidad conceptual y real del poder público, para conducir conocimientos y recursos hacia la resolución de problemas domésticos y el abordaje de retos externos.

Sobre el alcance, este será visto aquí como la capacidad del modelo de facilitar la extensión tradicional de las políticas de seguridad, contribuyendo a su comprensión, así como a mejorar la distribución y el uso de recursos, incentivar cambios y comportamientos positivos y colaborativos, y limitar o restringir los obstáculos o tensiones que se hayan producido en el pasado, para su discusión y constitución. Estas estrategias no constituyen un ejercicio técnico llano, para conseguir soluciones eficientes, sino que implican un alto grado de conflictividad y negociación sobre la realidad y su intervención (Torres-Melo y Santander 2013).

Por sus características y flexibilidad, pero también por su claridad conceptual y la integralidad de las categorías que agrupa, se estima que el modelo tiene un potencial significativo para incrementar el alcance clásico de las políticas de seguridad y defensa de los países. Así, puede elevar la comprensión sobre estas, promover la racionalización de los recursos y las relaciones armónicas entre los actores intervinientes. Por medio de los mecanismos de retroalimentación, se propone mejorar la articulación y la aplicabilidad de estas políticas, en los sistemas nacional e internacional.

Esos aportes potenciales, sin embargo, deben observarse con cautela, puesto que están condicionados a la voluntad, capacidad y rigurosidad de las autoridades hacia su aplicación. El modelo tampoco pretende ser una

<sup>5</sup> Este instrumento se puede definir a grandes rasgos como “una herramienta de planeación que en forma resumida, sencilla y armónica establece con claridad los objetivos de un programa, incorpora los indicadores que miden dichos objetivos y sus resultados esperados” (CONEVAL 2007, 1). Una MML puede facilitar la identificación de medios para conseguir información de indicadores, incluyendo además los riesgos y las contingencias que pueden afectar el desempeño de la política o programa en cuestión.

receta exclusiva, sino complementar y potenciar otros esfuerzos de esquematización para la construcción de las estrategias nacionales de defensa.

En adición a los límites descritos, pueden presentarse dos grandes obstáculos. En primer lugar, el modelo tiene una limitación natural: la imposibilidad de abordar todos los componentes, variables y circunstancias que pueden presentarse en la definición y realización de las estrategias de seguridad nacional. Un esquema de tales características enfrentaría evidentes problemas de temporalidad sobre el contexto local y externo, y la incertidumbre que traen la globalización y los constantes cambios tecnológicos y procedimentales.

Empero, el modelo no es una sublimación absoluta de componentes ni una receta mágica y cerrada. Se trata de una propuesta funcional, con la que se busca mejorar el análisis y la construcción de políticas de seguridad y defensa, y aportar un instrumento al gobierno y al alto mando en sus esfuerzos de confección, ejecución y evaluación de tales estrategias en favor de los intereses nacionales, la soberanía y la seguridad nacional y humana.

La segunda limitación del modelo radica en la interdependencia e interoperabilidad de sus distintos niveles. Está pensado como un todo para conseguir los efectos y la optimización propuestos, por lo que se recomienda aplicar todos los niveles y no solo algunos de manera aislada. Esta limitación constituye un obstáculo significativo por dos razones. Primero, su eficacia queda sujeta a su forma de uso y, por tanto, a la decisión del gobierno y el alto mando de incluirla en sus discusiones. Segundo, la inclusión del modelo no asegura su aplicación integral. Esto, porque está expues-

to a las dinámicas y fluctuaciones del poder propias de las políticas públicas. Un proceso que, como ya se dijo, tiene un alto grado de conflictividad y negociación.

## Conclusiones

El análisis presentado permitió observar dos direcciones en la literatura sobre la construcción de políticas de seguridad y defensa, en una dimensión hemisférica y regional. La primera abarca los esfuerzos conceptuales por definir y delimitar ambos conceptos, para formular políticas públicas en la materia. La segunda está enfocada en entender estas políticas como reflejo directo de discusiones exclusivas o cerradas, de especialistas oficiales y militares. Estos expertos son importantes dado que se les encarga la sensible tarea de diseñar tales planes con base en los intereses nacionales, la protección de la soberanía y la proyección regional e internacional del país, entre otros.

Las políticas de seguridad y defensa responden a las concepciones que tienen los países sobre sus intereses, entorno estratégico, amenazas y riesgos, con vistas a proteger y promover la seguridad nacional. También son instrumentos técnicos que fijan una hoja de ruta para guiar a las autoridades en la oferta de seguridad estatal y humana.

Teniendo en cuenta estas definiciones amplias, sumadas a los “elementos típicos” que deben tener las políticas de seguridad, según la DCAF, se propuso un modelo para su diseño y análisis. Este consta de un esquema poligonal distribuido alrededor de nueve niveles, basados en una concepción amplia de las políticas de seguridad y defensa, que reconocen no solo las condiciones, la voluntad y la capacidad internas, sino los distintos factores, amenazas y

riesgos provenientes del exterior, tanto en su manifestación regional como hemisférica.

Por último, se reflexionó sobre la proyección, la utilidad y los límites del modelo. Este refleja un esfuerzo por integrar conocimientos, teorías y realidades del poder para un Estado; no es (ni pretender ser) una lista exhaustiva de componentes y requisitos que las autoridades deben seguir para confeccionar y evaluar estas políticas.

## Bibliografía

- Abella Osorio, Juan David, y Vicente Torrijos. 2017. "Evolución y tendencias en la teoría y práctica de la Diplomacia Militar: implicaciones para Colombia". En *Convergencia de Conceptos: Enfoques Sinérgicos en relación a las Amenazas a la Seguridad del Estado colombiano*, editado por Carlos Castro y Jonnathan Reina, 19-40. Bogotá: Escuela Superior de Guerra. doi.org/10.25062/9789585698307.
- Aravena, Francisco Rojas. 2002. "Human security: emerging concept of security in the twenty-first century", <https://bit.ly/3euw2St>
- Armitage, Richard, y Joseph S. Nye. 2007. *A Smarter, More Secure America*. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies. <https://bit.ly/3vMxVPX>
- Asamblea Nacional Constituyente. 1991. "Constitución Política de Colombia", <https://bit.ly/3xSV1pZ>
- Ball, Nicole, Michael Brzoska, Kees Kingma, y Herbert Wulf. 2002. *Voice and accountability in the security sector*. Bonn: Bonn International Center for Conversion (BICC). <https://bit.ly/2RAjaAT>
- Banco Mundial. 2013. *Inclusion Matters: The Foundation for Shared Prosperity*. Washington, DC: World Bank. doi.org/10.1596/978-1-4648-0010-8.
- Blarel, Nicolas, y Avinash Paliwal. 2019. "Opening the black box - The making of India's foreign policy". *India Review* 18 (5): 457-470. doi.org/10.1080/14736489.2019.1703359
- Brauch, Hans Günter. 2009. "Security Threats, Challenges, Vulnerability and Risks". En *International Security, Peace, Development and Environment*, editado por Ursula Oswald, 102-113. Nueva York: UNESCO/Encyclopedia of Life Support Systems.
- Cadena-Iñiguez, Pedro, Roberto Rendón-Medel, Jorge Aguilar-Ávila y Eileen Salinas-Cruz. 2017. "Métodos cuantitativos, métodos cualitativos o su combinación en la investigación: un acercamiento en las ciencias sociales". *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas* 8 (7): 1603-1617. <https://bit.ly/3g4ZCx6>
- Carey, Gemma. 2011. "Opening the 'black box' of policy". *Insight Magazine*. <https://bit.ly/3vKj5tm>
- CONEVAL. 2007. "Metodología para la construcción de la matriz de indicadores para resultados". Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). <https://bit.ly/3nUQAGB>.
- DCAF. 2015. *National Security Policies. Formulating national security policies for good security sector governance*. Génova: Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF). <https://bit.ly/3h752Kh>.
- De la Hoz, Remberto. 2016. "Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas". *Justicia* (30): 107-121. doi.org/10.17081/just.21.30.1353.

- De la Lama, Jorge. 1998. *La seguridad hemisférica a fin de siglo: el nuevo concepto de seguridad*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile. <https://bit.ly/3uqNah7>
- Eissa, Sergio. 2017. "Defensa Nacional: consideraciones para un enfoque analítico". *Relaciones Internacionales* 26 (53): 246-265. doi.org/10.24215/23142766e021
- Grandvoininnet, Helene, Aslam Ghazia y Shomikho Raha. 2015. *Opening the Black Box: The Contextual Drivers of Social Accountability*. Washington, DC: World Bank. doi.org/10.1596/978-1-4648-0481-6.
- Harvey, John. 1997. *Conventional Deterrence and National Security*. Canberra: Air Power Studies Centre. <https://bit.ly/3tnYRnK>.
- Hernández, Carolina Galindo. 2005. "De la Seguridad Nacional a la Seguridad Democrática: nuevos problemas, viejos esquemas". *Estudios Socio-Jurídicos* 7: 496-543. <https://bit.ly/3nWfg1j>
- Leal Buitrago, Francisco, y Ann Mason. 2003. *Democracia y seguridad en los Andes: hacia una agenda regional*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Meza, Miguel Navarro. 2018. "¿Existe una comunidad de seguridad en América del Sur?". Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. <https://bit.ly/3vQitSO>.
- Meza, Miguel Navarro. 2009. "Política exterior y política de defensa: una cercanía esquivada". *Revista Política y Estrategia* (114): 54-116. doi.org/10.26797/rpye.v0i114.172
- Ministerio de Defensa Nacional. 2019. "Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad", <https://bit.ly/3epeZRJ>.
- OAS. 2021. "Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica". 2 de febrero. <https://bit.ly/3avql3L>.
- Orovcanec, Astrid, y Dimitar Mircev. 2015. "Security in the 21st century: in search of new research paradigms and approaches". International Scientific Conference.
- Presidencia de la República de Colombia y Ministerio de Defensa Nacional. 2003. "Política de Defensa y Seguridad Democrática", <https://bit.ly/3tlm8q9>
- Presidencia de la República de Colombia. 2019. "Abecé de la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad". 6 de febrero. <https://bit.ly/33oWTsu>.
- Richardson, Frank, y Blaine J. Fowers. 1998. "Interpretive Social Science: An Overview". *American Behavioral Scientist* 41 (4): 465-495. doi.org/10.1177/0002764298041004003
- Souers, Sidney. 1949. "II. Policy Formulation for National Security". *The American Political Science Review* 43 (3): 534-543. doi.org/10.2307/1950074
- Tavakoli, Mahin. 2010. "A positive approach to stress, resistance, and organizational change". *Procedia Social and Behavioral Sciences* (5): 1794-1798. doi.org/10.1016/j.sbspro.2010.07.366
- Torres-Melo, Jaime, y Jairo Santander. 2013. *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá D.C.: Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP)/Procuraduría General de la Nación (PGN). <https://bit.ly/2QZtkLE>
- Ugarte, José Manuel. 2004. "Formulación consensuada de políticas de defensa y seguridad en América Latina: la participación de la sociedad en decisiones fundamentales", <https://bit.ly/3uqz9jR>
- UN SSR Task Force. 2012. "Security Sector Reform. Integrated Technical Guidance Notes", <https://bit.ly/3vLwe5f>

# Normas de publicación de **Urvio**. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

## 1. Información general

**URVIO**, *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, se edita desde 2007 y es una publicación electrónica cuatrimestral (desde 2020) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador, y de la Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (Relasedor). Es una publicación arbitrada que utiliza el sistema de revisión externo doble ciego, conforme a las normas de publicación del estilo Chicago, versión Chicago Deusto.

**URVIO** está indexada en Emerging Sources Citation Index (ESCI), ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences), SciELO Ecuador, Redalyc (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal), EBSCO, REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico), DIALNET y en otras bases de datos internacionales, catálogos y repositorios del mundo.

La revista se edita en español (e-ISSN: 1390-4299; ISSN: 1390-3691), además de interfaz, títulos, resúmenes y palabras clave en inglés y portugués. Cada trabajo se identifica con un DOI (Digital Object Identifier System).

### 1.1 Misión

**URVIO** constituye un espacio de difusión del conocimiento científico en el área de las ciencias sociales y políticas. Sus principios son los pluralismos, el rigor científico, el respeto a la ética, con vistas a transmitir el pensamiento académico internacional.

### 1.2 Idioma

**URVIO** publica sus artículos en español e inglés. Si recibe un artículo escrito en español, el autor, en dependencia de su disponibilidad financiera e interés, puede traducirlo al inglés por sus medios. Si recibe un artículo escrito en inglés, se realiza su evaluación y proceso editorial en ese idioma, pero si el manuscrito es aprobado para publicación, el autor, en dependencia de su disponibilidad financiera e interés, puede remitir la misma versión en español, para que la revista publique el artículo en ambos idiomas. En la revista solo se admiten traducciones profesionales.

### 1.3 Frecuencia de publicación

A partir de 2020, **URVIO** es una revista cuatrimestral, con el objetivo de aumentar el impacto, la visibilidad y la actualidad. Por esas razones, publica sus tres números al año en los meses de

enero, mayo y septiembre. La periodicidad corresponde a los meses enero-abril, mayo-agosto y septiembre-diciembre.

## 2. Enfoque y alcance

### 2.1 Temática

Artículos científicos sobre seguridad pública, seguridad privada, seguridad internacional, ciberseguridad, defensa, crimen organizado, criminología, geopolítica, inteligencia estratégica, estudios estratégicos, riesgos y prevención de desastres naturales...

### 2.2 Aportaciones

URVIO solo edita resultados de investigación sobre la seguridad y su interdisciplinariedad, escritos en español o inglés. Los trabajos deben ser originales, no haber sido publicados en ningún medio ni estar en proceso de publicación en otra revista. En los autores recae la responsabilidad de esta norma y su cumplimiento. En caso de que un autor haya publicado un artículo en URVIO tendrá que esperar dos años para volver a presentar otro trabajo.

La revista tiene tres secciones:

- Tema Central: 5.000/8.000 palabras de texto, incluyendo título, resúmenes, descriptores, tablas y referencias (en versión inglesa, máximo 7.000).
- Misceláneo: 5.000/8.000 palabras de texto, incluyendo título, resúmenes, descriptores, tablas y referencias.
- Estudios Globales: 5.000/8.000 palabras de texto, incluyendo título, resúmenes, descriptores, tablas y referencias.

URVIO, desde 2020, publica tres veces al año (21 artículos por año) y cuenta por número con cuatro trabajos en Tema Central (sección monográfica planificada, con llamada pública de envío de artículos a través de convocatorias, que coordinan especialistas en la temática; dos trabajos en Misceláneo (aportaciones variadas dentro de la temática general de la publicación, con un perfil latinoamericano); y un trabajo en Estudios Globales (aportaciones variadas dentro de la temática general de la publicación, generalmente con un perfil mundial). El Consejo Editorial asigna los manuscritos a la sección más pertinente. La revista inicia el proceso editorial de cada número seis meses antes de su publicación.

### 3. Proceso editorial

Las normativas para autores están disponibles en el sitio web de la revista. Incluyen las normas completas de publicación, la estructura requerida de los manuscritos y la carta de presentación, que debe contener nombre completo, nacionalidad, dirección de correo electrónico, títulos académicos, afiliación institucional actual, líneas de investigación y publicaciones recientes en libros y/o revistas. La revista acusa recepción automática de los trabajos enviados por los autores e informa por correo electrónico y en la plataforma del proceso de estimación/desestimación para siguiente fase de revisión doble ciego (período máximo de 30 días después de finalizar la convocatoria).

En caso de que el manuscrito presente deficiencias formales o no se incluya en el interés temático de URVIO, el Consejo Editorial desestimará formal o temáticamente el trabajo sin opción de vuelta. No se mantendrá correspondencia posterior con autores de artículos desestimados.

Los manuscritos serán arbitrados de forma anónima por académicos con experiencia en la disciplina. Cada artículo será arbitrado mínimo por dos especialistas en la temática. En caso de que un artículo tenga una evaluación positiva (sí/publicable con modificaciones) y otra negativa (re-evaluable con modificaciones/no), se recurrirá a un tercer evaluador para que ofrezca un desempate. Incluso, ante situaciones puntuales, se puede recurrir a un cuarto y hasta un quinto revisor. Aunque la revista respeta el contenido del manuscrito original, cuando sean requeridas, puede solicitar modificaciones moderadas o profundas, en cuanto a su extensión, estructura o estilo.

El plazo de revisión doble ciego, superada la etapa previa de recepción por parte del Consejo Editorial, es de tres meses (12 semanas) como máximo. El tiempo promedio es de mes y medio (6 semanas). Una vez recibido el dictamen de los revisores, los autores recibirán los informes de arbitraje de forma anónima. Los trabajos que sean propuestos para publicación, que requieran modificaciones (tanto menores como mayores), se devolverán en un plazo de 15 días como máximo.

Los autores de artículos aceptados, antes de la fase de diseño y maquetación, recibirán la última versión del documento en formato Word, ya con la corrección de estilo que ofrece URVIO, para su chequeo y corrección por correo electrónico. Únicamente se aceptarán correcciones mínimas sobre el contenido del manuscrito original ya evaluado. En esta etapa, el plazo máximo de entrega por parte del autor será de tres días naturales.

Una vez recibido el manuscrito en español, los autores tienen la oportunidad de presentar el artículo en lengua inglesa (según la posibilidad e interés de cada autor). Publicar el manuscrito en ambos idiomas garantizan mayor impacto y difusión internacional. El texto traducido de manera obligatoria tiene que tener calidad profesional.

En general, una vez vistas las revisiones científicas externas, los criterios que justifican la decisión sobre la publicación o no de los trabajos por parte del Consejo Editorial se basan en los siguientes puntos:

- a) Conocimiento actual y estratégico.
- b) Originalidad.
- c) Fiabilidad y validez científica: calidad metodológica contrastada.

- d) Organización y presentación formal.
- e) Grado de internacionalización de la propuesta y del equipo.
- f) Buena redacción.

## 4. Presentación y estructura de originales

Los manuscritos deben ser enviados exclusivamente por la plataforma OJS de la revista. Los autores tienen que crearse una cuenta, con sus créditos, en la plataforma OJS, aunque uno solo será el responsable de correspondencia. Ningún autor podrá tener en revisión dos manuscritos de forma simultánea.

Los trabajos se presentarán en tipo de letra *times new roman* 12, interlineado 1,5 y justificado. Las notas al pie van con un tamaño de letra 10. Si el trabajo contiene una cita textual de más de 40 palabras, se quitan las comillas, se coloca tamaño de letras 11, interlineado sencillo y sangría a la derecha. Los trabajos se presentan en formato Word para PC. El archivo debe ser anónimo en Propiedades de archivo del documento Word, de forma que no aparezca la identificación de los autores.

### 4.1 Estructura

Deben subirse a la página OJS de la revista, de manera simultánea, dos archivos: 1) Carta de presentación; y el 2) Manuscrito, conforme a las normas detalladas.

#### *A. Carta de presentación*

Nombre completo, nacionalidad, dirección de correo electrónico, número de Orcid, títulos académicos, afiliación institucional actual, líneas de investigación y publicaciones recientes en libros y/o revistas.

#### *B. Manuscrito*

- Introducción (propósitos del estudio, revisión de literatura previa que funcione como estado del arte, objetivos/hipótesis y descripción de la estructura que tendrá el manuscrito).
- Metodología y soporte teórico
- Discusión y resultados
- Conclusiones
- Bibliografía

*Otras orientaciones:*

Título: no podrán ser mayores a 15 palabras, y deberán estar traducidos al inglés y al portugués.

**Resumen:** en español, traducidos al inglés y al portugués, no mayor a 200 palabras, con la siguiente estructura: 1ra y 2da oración (Introducción/objetivo), 3ra oración (Metodología/teoría) y 4ta oración (Conclusiones del manuscrito).

**Palabras clave:** de cinco a siete, separadas por punto y coma (;) y en orden alfabético. Recomendamos que los autores se apoyen en el Tesoro de la Unesco.

**Notas al pie:** solo las imprescindibles.

**Recursos de apoyo (tablas, gráficos, figuras, imágenes, mapas):** no más seis en todo el manuscrito. Tienen que estar presentados en el texto.

**Bibliografía:** No debe incluirse referencias no citadas en el artículo. Su número ha de ser suficiente y necesario para contextualizar el marco teórico, la metodología usada y los resultados de investigación en un espacio de investigación internacional. Las citas deberán extraerse de los documentos originales, preferentemente, revistas y libros.

**Siglas:** la primera vez que aparezcan deberá escribirse su significado completo y su sigla entre paréntesis, luego solamente, la sigla.

## 4.2 Normas para las referencias

### Estructura Básica de una cita en el cuerpo del texto

En el sistema autor-año de Chicago Deusto, la referencia en el texto normalmente aparece entre paréntesis y contiene solo los dos primeros elementos que se hacen constar en la lista de referencias: el autor y el año de publicación, sin puntuación entre ellos. Además, se debe añadir el número de la página u otro elemento de localización, después de una coma. En ningún caso utilizar op. cit., ibid., ibídem.

Ejemplo:

(Cox 2010)

(Cox 2010, 91)

### Orden cronológico para los nombres repetidos en una lista de referencias

Las entradas se disponen cronológicamente por año de publicación en orden ascendente, no alfabéticas por título. Los trabajos sin fechar (marcados como s. f.) o en prensa van después de los trabajos fechados.

Ejemplo:

Segura Munguía, Santiago. 2005. Los jardines en la Antigüedad. Bilbao: Universidad de Deusto.

Segura Munguía, Santiago. 2007. Diccionario por raíces del latín y de las voces derivadas. Bilbao: Universidad de Deusto.

Segura Munguía, Santiago. sf. Nuevo diccionario etimológico latín –español y de las voces derivadas. Bilbao: Universidad de Deusto.

### **Entradas de la lista de referencias con el mismo autor o autores y el mismo año**

Las obras de un mismo autor y del mismo año se deben diferenciar con la edición de a, b, c, etc. y se ordenan alfabéticamente por el título. Las citas en el texto consignan el autor y el año con la letra.

Ejemplo:

Chaume Varela, Frederic. 2004a. Cine y traducción. Cátedra: Madrid

Chaume Varela, Frederic. 2004b. “Modelos de Investigación en traducción audiovisual”. Íkala, Revista de lenguaje y Cultura 9 (15): 351-365.

(Chaume Varela 2004b, 356)

(Chaume Varela 2004a, 45-46)

### **Libro de un autor o editor único**

Ejemplo:

Duch, Lluís. 1998. Mito, interpretación y cultura. Barcelona: Harder

(Duch 1998, 99-100)

### **Libro de dos o tres autores**

En el caso de libros con dos autores, en la lista de referencias solo se invierte el primer nombre.

Ejemplo:

León, Orfelio, e Ignacio Montero. 1993. Diseño de investigaciones: Introducción a la lógica de la investigación en psicología y educación. Madrid: Mc Graw- Hill/ Interamericana de España.

(León y Montero 1993, 25)

### **Libro con tres autores**

Ejemplo:

Borrego Nieto, Julio, José J. Gómez Ascencio, y Emilio Prieto de los Mozos. 1986. El subjuntivo. Valores y usos. Madrid: SGEL.

(Borrego Nieto, Gómez Ascencio y Prieto de los Mozos 1986)

### **Más de cuatro autores**

Si el libro tiene cuatro o más autores, se incluye a todos ellos en la entrada de referencias (bibliografía). El orden y la puntuación son los mismos que en el caso de los libros con dos o tres autores. En el texto, sin embargo, se da el apellido del autor que aparece en primer lugar, seguido de et al.

Ejemplo:

(Lago et al. 2008, 118-19)

### **Capítulo de un libro**

Ejemplo:

Gómez Mendoza, Josefina. 2009. “Ecología urbana y paisaje en la ciudad”. En *La ciudad del futuro*, editado por Antonio Bonet Correa, 177-217. Madrid: Instituto de España.

### **Artículos de revista científica**

Los elementos que deben constar en la entrada son los siguientes: Nombre completo del autor o autores, año de publicación, título y subtítulo del artículo, nombre de la publicación periódica, información sobre volumen, número, fecha; indicación de la página cuando es necesario, incluir el URL o el DOI cuando estén disponibles.

Ejemplo:

Bernárdez, Enrique. 2000. “Estrategias constructivistas de la descripción oral”. *Revista Española de Lingüística* 30 (2): 331-356.

### **Artículo en periódicos y magazines en la lista de referencias**

Ejemplo:

Lafuente, Javier. 2015. “Venezuela da la espalda al chavismo”. *El País*, 7 de diciembre. [http://internacional.elpais.com/internacional/2015712/077america/1449454340\\_373673.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015712/077america/1449454340_373673.html)

Artículo sin firma tomado de periódicos o magazine en internet

Ejemplo:

Mundo Diner. 2014. “Japón, una nación que combina la modernidad con tradiciones y costumbres ancestrales”. 29 de diciembre. <http://www.revista-mundodiners.com/?p=4509>

### **Documentos electrónicos en página web**

Ejemplo:

Senescyt. 2011. “Becas docentes universitarios”, <http://programasbecas.educacionsuperior.gob.ec/becas-para-docentes-universitarios/>

### **Ponencia presentada en un seminario, conferencias y otros**

Ejemplo:

Castro Gómez, Santiago. 2013. “El Dasein como Design: sobre el concepto de antropotécnica en Peter Sloterdijk”. Ponencia presentada en el Coloquio Poder, vida y subjetivación, Universidad Nacional, Bogotá, 14 de abril.

### **Tesis, tesinas**

Ejemplo:

Black, John. 1999. “The making of an Indigenous Movement”. Tesis de maestría, Universidad de Nuevo México.

### **Normas jurídicas**

Las normas jurídicas se citan indicando los siguientes elementos: tipo de norma, número y fecha empezando por el año, separado del número por una barra, seguidos, sin espacio intermedios, del día y el mes entre comas, nombre completo de la norma tal y como figura en la publicación original; lugar y fecha de publicación.

Al citar las más habituales para cada área se puede incluir, ya en la primera mención, sea en el cuerpo del texto o en la nota, la abreviatura por la que se la mencionará en las siguientes citas.

Ejemplos:

Ley Orgánica 8/ 1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE núm.236 de 1 de octubre de 1980), a partir de ahora LOFCA.

Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (BOJA núm. 248 de 19 de diciembre de 2007).

### **Entrevistas inéditas y comunicaciones personales**

Ejemplo:

Nombre real o ficticio (cualquier elemento identificativo relevante al contexto de la entrevista: ejemplo cargo/ocupación/residencia), día, mes y año. No tiene que estar la entrevista en bibliografía. Con su entrada en el texto es suficiente.

(Manuela Ambas, Barrio Miraflores, Perú, 2 septiembre 2010).

(Manuela Ambas, 2 septiembre 2010)

## 5. Promoción y difusión del artículo

Los autores se comprometen a participar en la máxima difusión de su artículo una vez publicado, así como de toda la revista, a través de su lista de contactos, vía correo electrónico o redes sociales genéricas y académicas. En la promoción de los textos se utilizará el enlace de la página de URVIO (<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/index>), y el respectivo DOI, para de esta manera aumentar la difusión del artículo en la comunidad científica.

## 6. Política de acceso abierto, tasas y archivos

URVIO es una revista científica de acceso abierto, gratuita para autores y lectores. No cobra tarifa alguna por el envío o el procesamiento de contribuciones académicas a autores interesados en publicar en esta revista.

### 6.1 Archivos

Esta revista utiliza el sistema LOCKSS para crear un sistema de almacenamiento distribuido entre las bibliotecas participantes y permite la creación de archivos permanentes en la revista con fines de conservación y restauración.

### 6.2 Derechos de autor

Urvio opera bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-Sin Obra Derivada 3.0 Unported (CC BY-ND 3.0). Los autores/as que publiquen en Urvio aceptan estos términos:

- Usted es libre de compartir – copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato para cualquier finalidad, incluso comercial. Por tanto, autores conservan los derechos de autor y ceden a la revista el derecho de la primera publicación (CC BY-ND 3.0), que permite a terceros la redistribución, comercial o no comercial, de lo publicado siempre y cuando el artículo circule sin cambios.

Existen las siguientes condiciones para los autores:

- Reconocimiento – Debe reconocer la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.
- Sin Obra Derivada – Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

Para más detalles, visitar la página de Creative Commons (CC).

### 6.3 Declaración de privacidad

Los nombres y las direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines establecidos en ella y no se proporcionarán a terceros o para su uso con otros fines.

## 7. Política frente al plagio académico

URVIO utiliza el programa informático Turnitin, como sistema antiplagio. El proceso de análisis se desarrolla a nivel cuantitativo y cualitativo. El porcentaje de similitud para nuestra revista será el siguiente:

- 1 a 7% Coincidencias menores. El trabajo pasa a evaluación.
- 7 a 15% Se sugiere verificación cualitativa. El artículo es devuelto al autor para cambios.
- 16% a 25% Se analiza el reporte por miembros del Consejo Científico Internacional. En caso de errores tipográficos, se devuelve al autor para que realice los cambios.
- 26% o + Se rechaza el artículo.

## 8. Código de ética

URVIO, como miembro de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), se compromete a promover una conducta ética como publicación científica (<https://www.flacso.edu.ec/portal/pnTemp/PageMaster/lu0e5rhzxgogyy044rl8ku4x711brc.pdf>), y además, toma como referencia también los principios publicados por el *Committee on Publication Ethics* (COPE) en el *Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors* (<https://publicationethics.org/resources/code-conduct>).



**FLACSO**  
ECUADOR