

ANUARIO 2010  
DE LA SEGURIDAD REGIONAL  
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

HANS MATHIEU / CATALINA NIÑO GUARNIZO  
EDITORES

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**

**Programa de Cooperación  
en Seguridad Regional**



ANUARIO 2010 DE LA SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

© Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol)

Calle 71 n° 11-90, Bogotá

Teléfono 57 (1) 347 30 77

Fax 57 (1) 217 31 15

Correo electrónico [fescol@fescol.org.co](mailto:fescol@fescol.org.co)

PRIMERA EDICIÓN

Bogotá, octubre de 2010

ISSN 2216-1082

COORDINACIÓN EDITORIAL

Juan Andrés Valderrama

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Ángela Lucía Vargas

DISEÑO CARÁTULA

Camila Cesarino Costa

IMPRESIÓN

# CONTENIDO

## PRESENTACIÓN

TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	XXI
----------------------------------------------------------------------------------	-----

## PARTE I

### SEGURIDAD REGIONAL

LA SEGURIDAD DE AMÉRICA LATINA EN LA ENCRUCIJADA: ENTRE LA GEOPOLÍTICA, LA IDEOLOGÍA Y LAS AMENAZAS EMERGENTES <i>Raúl Benítez Manaut / Pablo Celi / Francine Jácome</i>	3
EL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO: NATURALEZA, BALANCE PROVISORIO, PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS <i>José Manuel Ugarte</i>	25
HAITÍ, MÁS ALLÁ DEL TERREMOTO: NUEVO CAPÍTULO DE UN VIEJO DRAMA Y RETOS GEOPOLÍTICOS DE BRASIL Y LA REGIÓN <i>Julián González Guyer</i>	43
LA CRISIS DE HONDURAS Y SU REPERCUSIÓN REGIONAL <i>Orlando J. Pérez</i>	58
LA ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA (ALBA) Y SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD REGIONAL <i>Francisco Leal Buitrago</i>	73

PARTE II

LA SEGURIDAD INTERNA, EXTERNA Y REGIONAL DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

LOS ESCENARIOS DE LA DEFENSA Y DE LA SEGURIDAD EN ARGENTINA A FINALES DE LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI <i>Mariano Ciafardini / José Manuel Ugarte</i>	85
SEGURIDAD Y DEFENSA EN BRASIL EN 2009: AVANCES EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN DISEÑO ESTRATÉGICO <i>Alcides Costa Vaz / Artur Andrade da Silva Machado</i>	104
EL CARIBE: LA COMPLEJA COYUNTURA DE LA SEGURIDAD REGIONAL <i>Jorge Rodríguez Beruff</i>	114
CHILE: EL ESCENARIO DE LA DEFENSA Y SU PROYECCIÓN REGIONAL <i>Boris Yopo H. / María Inés Ruz</i>	126
COLOMBIA: ESTADO DEL CONFLICTO ARMADO AL FINAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE ÁLVARO URIBE <i>Camilo Echandía Castilla / Eduardo Bechara Gómez / Irene Cabrera Nossa</i>	136
MÉXICO: EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO, LA VIOLENCIA Y LAS DEBILIDADES DE LA SEGURIDAD NACIONAL <i>Raúl Benítez Manaut / Armando Rodríguez Luna</i>	173
PARAGUAY, UN ESCENARIO CONFUSO Y CAMBIANTE <i>Diego Abente Brun</i>	187
DEFENSA, SEGURIDAD Y POLÍTICA EXTERNA EN PERÚ, 2008-2010: PRAGMATISMO Y CORTO PLAZO <i>Eduardo Toche</i>	194
URUGUAY, CLAROSCUROS DE LA PRIMERA GESTIÓN DE IZQUIERDA EN EL GOBIERNO Y PERSPECTIVAS DEL GOBIERNO MUJICA <i>Julián González</i>	205
POLÍTICAS Y CONCEPTOS DE SEGURIDAD EN ALGUNOS PAÍSES DE LA ALBA	
LOS CAMBIOS EN LAS FUERZAS ARMADAS Y LA DEFENSA EN LA “REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA” DE EVO MORALES <i>Sonia Alda Mejías</i>	221
“AQUÍ NO SE RINDE NADIE”: SEGURIDAD Y DEFENSA CUBANA EN CONTEXTO <i>Hal Klepak</i>	242

CONTENIDO

ECUADOR, TENSIONES BILATERALES Y REFORMAS INSTITUCIONALES EN SEGURIDAD Y DEFENSA <i>Pablo Celi</i>	255
NICARAGUA, UN ESTADO SIN POLÍTICA DE SEGURIDAD <i>Roberto Cajina</i>	267
VENEZUELA: DEFENSA Y SEGURIDAD. BOLIVARIANISMO Y SOCIALISMO DEL SIGLO XXI <i>Francine Jácome</i>	286

PARTE III

TENDENCIAS DEL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA

TENDENCIAS DEL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE <i>Marcelo Fabián Sain</i>	313
CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO Y SUS VÍNCULOS CON ESTADOS UNIDOS <i>Bruce Bagley / Aline Hernández</i>	328
CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA, LA PERSPECTIVA EUROPEA <i>Daniel Brombacher</i>	379
VICIOS PRIVADOS, ¿BENEFICIO PÚBLICO?: CRIMEN ORGANIZADO EN EL CARIBE <i>Lilian Bobea</i>	395
LA SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA CON ÉNFASIS EN EL CRIMEN ORGANIZADO <i>Max Alberto Loría Ramírez</i>	416
ACTUALIZACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LOS MAPEOS SOBRE EL CRIMEN ORGANIZADO EN COLOMBIA Y LA REGIÓN ANDINA, 2008-2009 <i>Markus Schultze-Kraft</i>	436
SEGURIDAD PRIVADA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MARCO DE ANÁLISIS EN EL CONTEXTO DE LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO <i>William Godnick</i>	456
MAPEAMENTO SOBRE LA INSTITUCIONALIDADE POLICIAL NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE <i>Haydée Caruso / Rachel Maître</i>	469
RESEÑAS BIOGRÁFICAS DE LOS AUTORES	487

## ÍNDICE DE DIAGRAMAS, GRÁFICOS, TABLAS Y MAPAS

---

### HAITÍ, MÁS ALLÁ DEL TERREMOTO: NUEVO CAPÍTULO DE UN VIEJO DRAMA Y RETOS GEOPOLÍTICOS DE BRASIL Y LA REGIÓN

Minustah.	Cuadro resumen	52
-----------	----------------	----

### LA CRISIS DE HONDURAS Y SU REPERCUSIÓN REGIONAL

Gráfico 1.	Apoyo a la consulta popular y a la Asamblea Constituyente	67
Gráfico 2.	Apoyo a la reelección presidencial	68
Gráfico 3.	La destitución del presidente Zelaya fue un golpe de estado	68
Gráfico 4.	Apoyo a la destitución y exilio del presidente Zelaya	68

### COLOMBIA: ESTADO DEL CONFLICTO ARMADO AL FINAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE ÁLVARO URIBE

Gráfico 1.	Comparación de los combates por iniciativa de la fuerza pública y las acciones por iniciativa de los grupos irregulares, 1998-2009	139
Gráfico 2.	Combates de las fuerzas militares contra los grupos irregulares, 1998-2009	140
Gráfico 3.	Actividad armada de los grupos irregulares, 1998-2009	141
Gráfico 4A.	Comparación de los combates por iniciativa de la fuerza pública y las acciones por iniciativa de los grupos irregulares, 2008	146
Gráfico 4B.	Comparación de los combates por iniciativa de la fuerza pública y las acciones por iniciativa de los grupos irregulares, 2009	146
Gráfico 5.	Acciones más recurrentes de los grupos irregulares, 1998-2009	147
Gráfico 6.	Comparación del número de víctimas por homicidios y masacres, 1997-2009	152
Gráfico 7.	Comparación del número de homicidios, 2008 y 2009	153
Mapa 1A.	Combates en 2008	155
Mapa 1B.	Combates en 2009	155
Mapa 2A.	Acciones irregulares en 2008	156
Mapa 2B.	Acciones irregulares en 2009	156
Mapa 3A.	Acciones de mayor esfuerzo militar, 2009	157
Mapa 3B.	Acciones de menor esfuerzo militar, 2009	157

ÍNDICE DE DIAGRAMAS, GRÁFICOS, TABLAS Y MAPAS

Mapa 4.	Correlación de fuerzas, 2009	158
Mapa 5A.	Municipios con presencia de cultivos de coca y eventos MAP y Muse, 2009	159
Mapa 5B.	Municipios con presencia de combates y eventos MAP y Muse, 2009	159
Mapa 6A.	Eventos por MAP y Muse, 2008	160
Mapa 6B.	Eventos por MAP y Muse, 2009	160
Mapa 7A.	Masacres realizadas en 2008	161
Mapa 7B.	Masacres realizadas en 2009	161
Mapa 8A.	Tasas de homicidios en los municipios, 2008	162
Mapa 8B.	Tasas de homicidios en los municipios, 2009	162
Mapa 9A.	Municipios con disminución de la tasa de homicidios, 2009	163
Mapa 9B.	Municipios con aumento de la tasa de homicidios, 2009	163

MÉXICO: EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO, LA VIOLENCIA Y LAS DEBILIDADES DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Gráfico 1.	Ejecuciones en México, 2001-2010	174
Tabla 1.	Quejas de la CNDH a la Sedena, 2006-2010	179
Tabla 2.	Recomendaciones de la CNDH a la Sedena, diciembre 2006-julio 2010	179
Tabla 3.	Elementos de todos los cuerpos policiales de México (enero 2009)	180
Tabla 4.	Alianzas de narcotraficantes mexicanos y colombianos, 2010	181
Tabla 5.	Países utilizados para el tráfico de drogas por carteles mexicanos, de Colombia hacia Estados Unidos	181

URUGUAY, CLAROSCUROS DE LA PRIMERA GESTIÓN DE IZQUIERDA EN EL GOBIERNO Y PERSPECTIVAS DEL GOBIERNO MUJICA

Tabla 1.	Uruguay, cantidad de denuncias de delitos totales y de otros delitos, 2007-2009	210
Gráfico 1.	Uruguay, homicidios y tentativas de homicidio, 2007-2009	211
Tabla 2.	Uruguay, cantidad de denuncias por delitos contra la propiedad, 2007-2009	211
Tabla 3.	Uruguay, cantidad de denuncias por delitos sexuales, 2007-2009	211

ECUADOR, TENSIONES BILATERALES Y REFORMAS INSTITUCIONALES EN SEGURIDAD Y DEFENSA

Tabla 1.	Policía Nacional, asignación presupuestal, por componentes	261
Tabla 2.	Principales adquisiciones militares proyectadas	263
Tabla 3.	Ecuador: acuerdos de cooperación multilateral en seguridad, 2008-2009	265
Tabla 4.	Ecuador: acuerdos de cooperación bilateral en seguridad, 2008-2009	266

NICARAGUA, UN ESTADO SIN POLÍTICA DE SEGURIDAD

Tabla 1.	Detalle de cargos Ministerio de Defensa-Ejército, 2005-2009	269
Diagrama 1.	Organigrama del Ejército de Nicaragua	269
Tabla 2.	Detalle de cargos del Ministerio de Gobernación, 2005-2009	270

Diagrama 2.	Organigrama de la Policía Nacional de Nicaragua	270
Tabla 3.	Distribución de grados policiales, por sexo, 2007	271
Tabla 4.	Policía: despliegue territorial, por delegaciones, 2007	272
Gráfico 1.	Empresas de seguridad privada, 1990-2009	275
Tabla 5.	PGR-Presupuesto de defensa, 2005-2009 (en millones de dólares y porcentajes)	280
Tabla 6.	Relación presupuestal entre Ministerio de Defensa y Ejército, 2005-2009	280
Tabla 7.	Presupuesto de defensa: distribución porcentual, 2005-2008 (por rubro)	280
Tabla 8.	PGR-Presupuesto Ministerio de Gobernación, 2005-2009 (en millones de dólares y porcentajes)	281
Tabla 9.	Relación presupuestal entre Ministerio de Gobernación-Policía, 2005-2009 (en millones de dólares y porcentajes)	281
Tabla 10.	Comparativo porcentual de los gastos social, de seguridad y de defensa, 2005-2009	281

VENEZUELA: DEFENSA Y SEGURIDAD. BOLIVARIANISMO Y SOCIALISMO DEL SIGLO XXI

Diagrama 1.	Estructura orgánica de la Policía Nacional	294
Tabla 1.	Adquisiciones militares, 2004-2008	298
Tabla 2.	Principales adquisiciones de armamento y equipos, 2005-2008	299
Tabla 3.	Presupuesto nacional, rubro de seguridad, 2009 y 2010 (proyecciones)	300

CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO Y SUS VÍNCULOS CON ESTADOS UNIDOS

Gráfico 1.	Porcentaje de la población adulta víctima de un crimen, México, 2007	346
Figura 1.	México, termómetro del delito	347
Tabla 1.	Porcentajes de denuncia a la policía de cinco delitos en países y ciudades	348
Tabla 2.	Porcentajes de no averiguación previa del total de delitos	349
Tabla 3.	Denuncias recibidas y pérdidas en dólares en casos de fraude electrónico en Estados Unidos, 2004-2008	354
Tabla 4.	Tasa per cápita de autores de crímenes electrónicos en Estados Unidos	354
Tabla 5.	Tasas per cápita de denunciantes de crímenes electrónicos en Estados Unidos, por 100.000 habitantes	355
Mapa 1.	Rutas del tráfico ilícito de drogas y personas	361
Mapa 2.	Principales rutas de tráfico de drogas	362
Mapa 3.	Actividad marítima sospechosa, 1 de enero-20 de diciembre de 2005	363
Mapas 4 y 4A.	Patrones de vuelos sospechosos de tráfico de drogas, 2003 y 2009	364
Mapa 5.	Principales destinos del tráfico de cocaína de Colombia hacia Estados Unidos (pasando por México), precios por gramo (1999 y 2005) y toneladas por país (2005)	365
Mapa 6.	Principales áreas de operaciones de los carteles mexicanos más importantes	366
Mapa 7.	Principales áreas de influencia y rutas de tráfico de los carteles mexicanos más importantes, 2008	367
Mapa 8.	Distribución de los grandes grupos del narcotráfico en México, julio de 2009	368



ÍNDICE DE DIAGRAMAS, GRÁFICOS, TABLAS Y MAPAS

Mapa 9.	Uso de la droga en el mundo	369
Mapa 10.	Los diez estados con más casos de fraude electrónico en Estados Unidos	370
Mapa 11.	Diez países donde se comenten más crímenes electrónicos	371
Mapa 12.	Diez estados de Estados Unidos donde se denuncian más crímenes electrónicos	372
Mapa 13.	Diez países donde se denuncian más crímenes electrónicos	373
Mapa 14.	Estados mexicanos donde se recibieron reportes de operaciones inusuales	374

CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA, LA PERSPECTIVA EUROPEA

Gráfico 1.	Cocaína incautada, países europeos seleccionados, 2002-2008	382
Gráfico 2.	Delitos relacionados con la cocaína, países europeos seleccionados, 2001-2007	382
Mapa 1.	Rutas principales del tráfico de drogas	384
Gráfico 3.	Precio promedio de un gramo de cocaína al por menor, 2007 (países seleccionados)	388
Gráfico 4.	Delitos relacionados con la trata de personas latinoamericanas (grupos significativos)	390
Gráfico 5.	Origen de las armas entregadas por las AUC (Colombia), 2003-2006	391

VICIOS PRIVADOS, ¿BENEFICIO PÚBLICO?: CRIMEN ORGANIZADO EN EL CARIBE

Tabla 1.	Índice de muertes violentas en Centroamérica y la República Dominicana, 1999-2007	403
Tabla 2.	Muertes violentas en República Dominicana, 2008	403
Diagrama 1		405
Tabla 3.	Impactos en diversos ámbitos de la criminalidad y la violencia organizada por medio del narcotráfico y el microtráfico en República Dominicana	405
Tabla 4.	Causas de las muertes violentas en República Dominicana, 2006-2008	407
Tabla 5.	Niveles de coordinación nacional e internacional y acuerdos interagenciales concertados por el gobierno dominicano	410

LA SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA CON ÉNFASIS EN EL CRIMEN ORGANIZADO

Figura 1.	Esquema de organización de las actividades del crimen organizado	418
Tabla 1.	Incautaciones de cocaína en base y clorhidrato (kg), 2000-2008	419
Gráfico 1.	Incautaciones de cocaína por años, en miles de kilos, 2000-2008	420
Tabla 2.	Detenidos por narcotráfico, 2000-2007 (tasa por 100.000 habitantes)	421
Tabla 3.	Presupuestos nacionales para la lucha contra las drogas, 2001-2006 (en millones de dólares)	421
Tabla 4.	Cambio de presupuesto en los gastos asignados para la lucha contra las drogas, 2002 y 2006	422
Tabla 5.	América Central: casos de trata de personas denunciados e investigados, 2003-2008	423
Tabla 6.	Incautaciones de armas ilícitas, 2000-2006	424
Tabla 7.	Armas ilícitas incautadas en relación con arrestos por delitos por tráfico de drogas, 2000-2006	425
Gráfico 2.	Tasa de homicidios por 100.000 habitantes, por año y país, 2001-2006	426

Tabla 8.	Homicidios por cada 100.000 habitantes, 2001-2006	426
----------	---------------------------------------------------	-----

ACTUALIZACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LOS MAPEOS SOBRE EL CRIMEN ORGANIZADO  
COLOMBIA Y LA REGIÓN ANDINA, 2008-2009

Tabla 1.	Producción potencial de cocaína y área cultivada con coca en Colombia, Bolivia y Perú (número de familias involucradas en el cultivo, 2006-2008)	437
Tabla 2.	Plantas de procesamiento de cocaína destruidas, 2006-2008	437
Gráfico 1.	Producción potencial de cocaína (mt) en la región andina, 1994-2008	438
Tabla 3.	País de origen/destino, intensidad, víctimas, intención de trata	438
Tabla 4.	Países importadores, países vendedores, volumen total 2000-2005, productos principales	439

SEGURIDAD PRIVADA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MARCO DE ANÁLISIS  
EN EL CONTEXTO DE LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

Tabla 1.	Características: crimen común y crimen organizado	459
Organigrama.	Actores de seguridad	460
Tabla 2.	Empresas de seguridad privada (legales) en Centroamérica	461
Tabla 3.	Empresas de seguridad privada en Sudamérica	462
Tabla 4.	Entidades responsables de la fiscalización de empresas de seguridad privada	464
Tabla 5.	Capacitación de vigilantes de seguridad privada en algunos países	465

MAPEAMENTO SOBRE A INSTITUCIONALIDADE POLICIAL NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

Quadro 1.	Países observados	472
Quadro 2.	Instituições Policiais consideradas para o estudo	473
Quadro 3.	Organizações policiais na região	474
Quadro 4.	Organizações policiais e seus efetivos	475
Quadro 5.	Definições preliminares (versão mantida em espanhol)	477
Quadro 6.	Missão das organizações policiais, segundo suas leis orgânicas <sup>26</sup>	478
Quadro 7.	Funções das organizações policiais	479
Quadro 8.	Características das organizações policiais	479
Quadro 9.	Dependência legal	479

## PARTE II

### LA SEGURIDAD INTERNA, EXTERNA Y REGIONAL DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

---

## LOS ESCENARIOS DE LA DEFENSA Y DE LA SEGURIDAD EN ARGENTINA A FINALES DE LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI

---

MARIANO CIAFARDINI / JOSÉ MANUEL UGARTE

La defensa y la seguridad deben, al menos en lo que respecta a la República Argentina, tratarse por separado, ya que así son encarados en el ámbito legal y en las estrategias institucionales del país. Esto, en un medio en que la participación pasada de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interior llevó a los trágicos desmanes y desatinos de público conocimiento, que no han sido, por otra parte y lamentablemente, patrimonio exclusivo del proceso político argentino, sino de casi todos los países del área, se transforma en una cuestión de principios. Pero además, ya en términos de eficacia y de resultados deseables como producto de una acertada política pública, consideramos que la no separación de los respectivos ámbitos y de las visiones y acciones del Estado respecto a ambas cuestiones conspira sistemáticamente contra los objetivos que deben plantearse en cada caso, en función del desarrollo democrático de los países y del mejoramiento de la calidad de vida de nuestros pueblos. A las pruebas nos remitimos en cuanto a los magros, cuando no negativos y con altos daños colaterales, resultados obtenidos en aquellos casos en que la presión política interna y externa ha llevado a distintos

gobiernos a recurrir en forma casi compulsiva y poco reflexiva a la confusión de estos distintos niveles de la acción estatal.

Esta cuestión atraviesa, también en nuestro caso, el enfoque teórico, de tal modo que aun cuando este es un artículo elaborado en conjunto por aquellos citados como sus autores, lo cierto es que las mismas cuestiones de necesaria separación y, por ende, de especialización que la cuestión requiere, han impuesto el hecho de que uno de estos autores, José Manuel Ugarte, se haya ocupado principalmente de la primera parte del trabajo, referida a las cuestiones de defensa, y Mariano Ciafardini haya trabajado particularmente en la segunda, referida a las cuestiones de seguridad en relación con el fenómeno denominado delincuencia organizada. Ambos desde ya comparten en un todo la visión integral del artículo.

# 1. CARACTERÍSTICAS DE LA ACTUAL POLÍTICA DE DEFENSA DE ARGENTINA

## 1.1 INTRODUCCIÓN: VISIÓN DESDE DOS PUNTOS DE VISTA DIVERSOS

Si quisiéramos caracterizar la política de defensa argentina actual deberíamos señalar que después de un prolongado *impasse* desde las leyes 24.948, de reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998), y 25.520, de inteligencia nacional –sólo roto por la pobre reglamentación de esta última por el decreto 950 de 2002– se han producido importantes avances en la legislación, en la estructura del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas y en la logística de estas últimas, así como en la construcción de confianza y la cooperación en materia de defensa en el ámbito subregional, aspecto que también aporta, como es obvio, a la defensa nacional. Desde estos puntos de vista, se debería calificar a la política de defensa argentina actual como exitosa.

Si optamos en cambio por considerar la política de defensa argentina desde el punto de vista con que lo hace con sobriedad y precisión el Departamento de Defensa estadounidense, conforme al cual, “(...) La misión del Departamento de Defensa es proveer las fuerzas militares necesarias para disuadir la guerra y para proteger la seguridad de nuestro país (...)”, deberíamos concluir que el resultado de la política de defensa argentina no es tan halagüeño.

En efecto, el material de guerra de las Fuerzas Armadas argentinas es anticuado y proviene en buena medida de adquisiciones o construcciones de material nuevo hechas tres, cuatro o cinco décadas atrás. Tal circunstancia, además de limitar su eficacia, encarece su mantenimiento. Además, se advierten limitaciones en materia de adiestramiento y mantenimiento de material. El alto porcentaje de gastos en personal respecto del total del presupuesto –que supera el 70%– y la desproporción que existe en el número de oficiales, suboficiales y soldados en-

tre sí y entre determinados grados de oficiales y suboficiales, revelan que la reestructuración está pendiente. Tales circunstancias provienen en buena medida de las limitaciones presupuestarias, a pesar de los progresos en cuanto a la creación e implementación de mecanismos destinados a mejorar la racionalidad y calidad del gasto en defensa, a los que nos referiremos en el curso de este análisis.

En definitiva, se puede afirmar que en el área de defensa la actual administración ha sido fecunda en realizaciones, que, no obstante, han chocado, en lo que a medios materiales se refiere, contra el muro casi infranqueable representado por las limitaciones presupuestarias.

De allí que lo hecho en el área de defensa sea, en su mayoría, aquello que podía realizarse con actividad, creatividad y trabajo, y con muy escasos recursos económicos.

## 1.2 FORTALECIMIENTO DEL GOBIERNO POLÍTICO DE LA DEFENSA, EMISIÓN DE NORMAS NECESARIAS Y AVANCES EN LA CONSTRUCCIÓN DE CONFIANZA Y EN LA INTEGRACIÓN EN EL MARCO SUBREGIONAL

Un aspecto central de la política de defensa ha estado constituido por el fortalecimiento de la capacidad del Ministerio de formular políticas y controlar su ejecución; en definitiva, de ejercer el gobierno político de la defensa. Ello se ha visto reflejado en el incremento significativo de las áreas sustantivas del Ministerio, así como en la incorporación de profesionales jóvenes, en muchos casos con antecedentes o trayectoria académica en la materia. También se han desarrollado programas destinados a establecer las bases de la política de defensa.

Un aspecto de interés, apenas comenzado el mandato del ex presidente Néstor Kirchner (2003-2007) –y ejerciendo José J. B. Pampuro el cargo de ministro de Defensa– fue la puesta en ejecución, por decreto 545/2003, del programa “La defensa nacional en la agenda democrática”,

que consistió en la creación de un ámbito de debate destinado a la actualización de diagnósticos y propuestas para generar consensos para el abordaje de los principales ejes de la política de defensa nacional, con miras a la elaboración de un Plan estratégico de defensa nacional.

A tal fin, se constituyeron un Consejo asesor y un Comité académico, estableciéndose un temario de aspectos fundamentales a discutir y realizándose jornadas de estudio y análisis con participación de funcionarios, académicos e investigadores con trayectoria en el área de defensa, e integrantes de los Centros de Estudios Estratégicos de las Fuerzas Armadas. Finalizado el primer ciclo se publicó un libro con las conclusiones de las deliberaciones, a lo que siguió la organización de talleres y seminarios.

Este proceso constituyó, en definitiva, un esfuerzo válido para sumar ideas a la elaboración de una política de defensa, aun cuando no estuvo seguido de realizaciones concretas.

Debe destacarse también como acontecimiento trascendente de esta etapa, la participación de Argentina, junto con otros países del Mercado Común del Sur (Mercosur) ampliado, en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah) (2004), que tuvo como protagonistas fundamentales a Chile, que participó con Estados Unidos, Francia y Canadá en la misión inicial (MIFH) y que continuó en la subsiguiente misión; Brasil, que ejerció el comando militar y envió un contingente muy significativo; y Argentina, que aceptó ser parte de una misión de la que entendió no podía quedar ausente ante la participación de sus socios subregionales. Del Mercosur estuvieron también Uruguay y Paraguay.

De dicha época cabe referir también la Reunión de ministros de Defensa del Mercosur ampliado, en Buenos Aires (13 de septiembre de 2004), que no llegó a constituirse en una reunión especializada permanente como sí lo fue, en seguridad interior, la Reunión de ministros del Interior o equivalentes del Mercosur ampliado (RMI).

La asunción de Nilda Garré en el Ministerio de Defensa dio comienzo a un periodo de realizaciones en el área. Debe destacarse, en primer lugar, la reglamentación de la ley 23.554 de Defensa Nacional mediante el decreto 727 de 2006. Por medio de esta reglamentación, que “(...) saldó una vieja e insólita deuda (...)” (Ugarte, 2006)<sup>1</sup>, se reiteró y precisó aún más el concepto de defensa estricto que caracterizó a la ley 23.554, referido a la defensa de la soberanía, independencia e integridad territorial del país ante agresiones militares protagonizadas por países extranjeros.

La reglamentación profundizó aún más el fortalecimiento del rol del Estado Mayor Conjunto y de la actividad que caracteriza a la ley mencionada, asignando al jefe del Estado Mayor Conjunto superioridad por cargo respecto de los jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, y agregando a la exclusividad de facultades en materia de accionar conjunto ya dispuesta por la ley, la asignación al jefe del Estado Mayor Conjunto de la responsabilidad del empleo de los medios militares en tiempo de paz, entregándole a tal efecto el control funcional sobre las Fuerzas Armadas, con facultad para impartir órdenes, aspecto complementado con la asignación a un comando operacional bajo dependencia del jefe del Estado Mayor Conjunto de realizar operaciones militares de tiempo de paz.

En la reglamentación en cuestión se incluyeron los aspectos relativos al Consejo de Defensa Nacional (Codena), órgano creado en los artículos 12 y 14 de la ley, pero jamás convocado hasta entonces, disponiéndose su convocatoria, que se materializó dando comienzo al trabajo de este órgano, de fundamental importancia para el planeamiento de defensa.

También cabe poner de manifiesto la aprobación, por medio del decreto 1691 de 2006, de la “Directiva sobre organización y funcionamiento de las fuerzas armadas”, documento emitido con la finalidad de explicitar los “parámetros y criterios de la organización y funcionamien-

to de las Fuerzas Armadas de acuerdo con los principales lineamientos de la Política de defensa nacional y el marco legal y normativo vigente en la materia”, estableciendo los lineamientos necesarios para orientar el funcionamiento y el desarrollo de las Fuerzas Armadas, en el marco de la política del Estado, entre otros aspectos.

En dicho marco se procedió a derogar el decreto 1116 de 1996, que establecía la “Directiva para el planeamiento militar conjunto” hasta entonces vigente, dejándose también sin efecto la “Directiva estratégica militar 1999”.

Mediante la directiva en examen se profundizaron los lineamientos ya establecidos en la reglamentación de la ley de defensa, en cuanto a fortalecer el rol del Estado Mayor Conjunto y el accionar conjunto.

En cuanto al planeamiento estratégico militar y operacional, se optó por asignar al comando operacional establecido bajo dependencia del Estado Mayor Conjunto, al que se encomendaron originariamente las operaciones en tiempo de paz, la elaboración del planeamiento estratégico operacional y su correspondiente ejecución, y de las operaciones militares, disponiéndose al efecto que hasta tanto dicho planeamiento no aconsejara lo contrario, el territorio argentino en su totalidad conformaría un área estratégica.

También en materia de planeamiento militar conjunto se dispuso avanzar en función del criterio de *capacidades* en reemplazo del modelo basado en hipótesis de conflicto. Este criterio –presente también en Brasil<sup>2</sup> supone alcanzar y consolidar la aptitud de ejecutar en forma autónoma la completa gama de operaciones que demandan las formas genéricas de agresión que se manifiestan en los conflictos convencionales de origen externo generados por actores estatales.

En otras palabras, se procuró sustituir el diseño de fuerzas orientado hacia la defensa contra un Estado determinado supuesto como la amenaza o el riesgo mayor, por un diseño fundamentalmente polivalente, flexible y versátil, en función tanto de la realidad de cooperación

e integración en el marco regional, como de la incertidumbre en cuanto al tipo de agresión que podría ser necesario enfrentar en el futuro, procurándose además un alto grado de movilidad estratégica y táctica, manteniéndose la actitud estratégica defensiva y una disposición, en materia de defensa, tanto autónoma –procurando mantener una capacidad de defensa del país por sí mismo– como cooperativa, de contribución a la seguridad subregional, regional y mundial.

Otro hito significativo fue la sanción de la ley 26.394 (agosto de 2008) mediante la cual se derogó el Código de justicia militar, establecido por la ley 14.209 y sus modificatorias. Aunque ya la ley 23.049, sancionada en 1984, había limitado algunos de sus aspectos más discutidos, restringiendo el ámbito de la jurisdicción militar a los delitos específicamente militares y estableciendo un control judicial suficiente de las decisiones de los tribunales militares, el antiguo Código de justicia militar y sus reglamentaciones continuaban teniendo aspectos poco adecuados para la evolución alcanzada por Argentina en materia jurídica y de derechos humanos, al establecer el juzgamiento de delitos por tribunales administrativos con jueces sujetos a la disciplina y relación de comando militar –carentes, por tanto, de la necesaria independencia–, mantener la pena de muerte, limitar el derecho de elección del defensor por parte del imputado y mantener tipos penales y sanciones disciplinarias poco acordes con la evolución antes señalada.

La referida ley suprimió la jurisdicción militar en materia de delitos en tiempo de paz, incorporando al Código penal los tipos delictivos militares y disponiendo su juzgamiento por parte de la justicia federal, estableciendo además un nuevo Código disciplinario militar. Por otra parte, estableció también normas procesales penales militares para tiempo de guerra y otros conflictos armados.

De ese modo, Argentina quedó incorporada –único país en Latinoamérica– a la nómina de países que, como sucede con Alemania y Fran-

cia, establecieron en tiempo de paz el juzgamiento de delitos militares por parte de jueces civiles.

Entre otros aspectos significativos del periodo indicado debemos destacar la aprobación del Ciclo de planeamiento de la defensa nacional, mediante el decreto 1729 de 2007, con la finalidad de establecer los procedimientos, la asignación de tareas, los documentos a producir y la supervisión del planeamiento estratégico militar a ser efectuado por el Estado Mayor Conjunto y del planeamiento específico contribuyente por parte de las Fuerzas Armadas.

A partir de la “Directiva de política de defensa nacional” (DPDN) emitida por el presidente de la nación, se establecieron los aspectos relativos al Planeamiento estratégico militar y los documentos a emitir, así como la posterior supervisión por parte del Ministerio de Defensa y del Estado Mayor Conjunto.

Se procuró, en definitiva, reiniciar sobre las nuevas bases establecidas por medio de los instrumentos referidos el planeamiento destinado a determinar, sobre la base de un diagnóstico de la situación estratégica regional y mundial que incluyera los riesgos y amenazas a los intereses nacionales, las capacidades militares necesarias para el cumplimiento de la misión y de los objetivos fijados al instrumento militar, como también el plan para el empleo de los medios militares (plan militar de corto plazo) y los planes estratégicos operacionales de él derivados, así como los planes destinados a prever el desarrollo y las capacidades del instrumento militar a mediano y largo plazo.

Es decir, que el documento fundamental para la determinación de las prioridades y formas de obtención del equipamiento para la defensa, se fundaría también en la necesidad de alcanzar las capacidades militares derivadas del Planeamiento militar conjunto para la defensa.

Es necesario destacar, por otra parte, que el decreto en cuestión, fundado en los artículos 17, 18, 21 y 22 de la ley 23.554, estableció también

que el “Plan de capacidades militares” elaborado dentro del Ciclo de planeamiento constituiría el marco en el cual se desarrollaría el Plan de inversiones para la defensa (Pidef), establecido por el Sistema integral de inversiones para la defensa (Sigid), hoy Sigid II, resolución MD 1441 de 2008). Dicho Sigid constituye un “conjunto ordenado de principios, normas y procedimientos, destinados a regular el proceso de identificación, formulación y evaluación de los proyectos de inversión para la defensa, establecido también por el Ministerio”.

Cabe recordar aquí, además, que la resolución MD 1.603 de 2008 constituyó el Sistema de homologación de productos, procesos y servicios de la defensa, precisamente con la función de determinar los productos, procesos y servicios a homologar, estipular los requisitos que deben cumplir y verificar su cumplimiento. Otro hito importante está representado por la aprobación de la “Directiva de política de defensa nacional”, primera instancia del planeamiento, mediante el decreto 1714 de 2009. Tras efectuarse una descripción del escenario internacional, marcado por la “creciente complejidad de las cuestiones de seguridad internacional”, caracterizadas por la cada vez mayor gravitación de actores de naturaleza “no estatal e incluso no nacional”, se impartieron directivas dirigidas, entre otros aspectos, a “continuar y profundizar el proceso de fortalecimiento y consolidación del pleno y efectivo gobierno político de la defensa nacional, esto es, de la conducción, administración, supervisión y planificación superior de los organismos, dependencias y funciones que componen la planificación superior de la defensa nacional (...)”. Otro aspecto fundamental considerado en la “Directiva”, fue el relativo a consolidar “el funcionamiento de la arquitectura institucional ya puesta en marcha y tendiente a la gestión sistémica e integral de los recursos de la defensa nacional, a la maximización de la eficiencia en la utilización y empleo de los mismos y al logro de un efectivo accionar conjunto (...)”. Se hizo énfasis en la “gestión logística y presupuestaria de la defen-



sa”, estableciéndose el propósito de avanzar en el proceso de constitución de un “sistema logístico integrado de la defensa”, que garantizara alcanzar adecuados niveles de normalización e interoperabilidad; debiéndose para ello avanzar en el fortalecimiento de la capacidad del Ministerio de Defensa para centralizar efectivamente “el planeamiento, ejecución y supervisión de las funciones y actividades logísticas de las Fuerzas Armadas” que se determinaran.

### 1.3 INNOVACIONES EN LOS ASPECTOS LOGÍSTICOS DE LA DEFENSA

En los aspectos logísticos de la defensa es en donde ha podido advertirse mayor desarrollo y profundización de la política de defensa.

En efecto, se tendió a materializar una relación coherente entre las *capacidades militares* determinadas mediante el planeamiento, y los programas de recuperación, modernización y adquisición de medios materiales para la defensa; y a establecer mecanismos para verificar la racionalidad de las inversiones en tales medios materiales, procurándose además avanzar en niveles apropiados de normalización e interoperabilidad, y fortalecer la actividad conjunta, alcanzando mejores niveles de economía, eficiencia y eficacia, optimizando la calidad del gasto en defensa.

Entre las medidas adoptadas habremos de destacar aquí la conformación, en el área de la Subsecretaría de planificación logística y operativa de la defensa del Ministerio, de una Comisión de asesoramiento técnico que, como resultado de su labor, emitió un “Informe para la modernización del sistema logístico de la defensa”, que contenía un diagnóstico de la organización y funcionamiento del sistema logístico, incluyendo el relevamiento de experiencias internacionales de modernización en la materia y prescribiendo un plan de acción para su optimización e integración, y un programa de implementación para su ejecución.

Como consecuencia de dicho “Informe” y de otros estudios y análisis del área ministerial respectiva, se creó, por medio del decreto 1451 de 2008, la Dirección general del servicio logístico de la defensa, organismo formado por personal militar y civil especializado en la materia, con la misión de “efectuar la gestión operativa de las contrataciones consolidadas de bienes y servicios de uso común en la jurisdicción, y de los programas de incorporación y modernización de sistemas de armas” que se aprobaran con las orientaciones del planeamiento estratégico militar.

### 1.4 LOS ASUNTOS PENDIENTES: PRESUPUESTO, MEDIOS MATERIALES, PERSONAL

Hemos señalado que la obsolescencia y vejez de los medios materiales de la defensa constituye una de las más grandes limitaciones que la realidad impone a las medidas que han sido adoptadas en el área. La situación reviste particular gravedad en lo relativo al material aéreo de combate, donde la adquisición más reciente, efectuada en los años noventa (los 36 cazabombarderos A-4 M Skyhawk II construidos a fines de la década de los setenta como última expresión de un avión clave en la guerra de Vietnam, aviones *actualizados* –no todos, en realidad– y red denominados 4-4 AR Fightinghawk, con el radar Westinghouse APG-66 equiparable a las dos primeras versiones del F-16, además *degradado* en su *software* por pedido británico), expresó una capacidad de ataque al suelo hoy reducida, porque no todos vuelan. Completan la nómina unos pocos interceptores Mirage III de la década de los sesenta y también pocos interceptores Mirage V Finger de los setenta, estos últimos sobrevivientes del conflicto de las Malvinas.

En pocas palabras, poca y vieja aviación de combate, en un contexto regional de creciente renovación de equipo militar. Entre las novedades sólo es posible contar con la fabricación casi artesanal de aviones de entrenamiento avanzado IA-63 Pampa, convertidos progresivamente al estándar AT-63 (*entrenador-ataque liviano*)

de fabricación nacional en los talleres de la antigua Área Material Córdoba, concesionada a la empresa estadounidense Lockheed Martin en el marco de la sistemática desactivación de las capacidades argentinas de producción para la defensa, realizada durante los noventa.

Las incorporaciones más recientes a la Fuerza Aérea Argentina fueron cuatro aviones de pasajeros Saab 340 B suecos, destinados a la aviación de fomento de Líneas Aéreas del Estado. A la aviación de transporte de fomento, destinada a unir ciudades no servidas o no servidas adecuadamente por la aviación comercial, ha sido asignada prioridad respecto de la renovación de unidades, seguida por la aviación de transporte militar –fundamentalmente aviones Lockheed C-130 de diversas versiones y condición de alistamiento–, y finalmente la aviación de combate, que hasta el momento no ha sido objeto de renovación alguna.

En el caso de la Armada, un conjunto de unidades de superficie construidas durante los setenta, ochenta y principios de los noventa –fundamentalmente el programa Meko, que aportó cuatro destructores y seis corbetas, es decir, un conjunto de buques con capacidad de lanzamiento de misiles, defensa antiaérea y antisubmarina, de razonable aptitud para el marco regional, aunque con limitaciones de alistamiento por razones presupuestarias– constituyen uno de los activos más significativos de las Fuerzas Armadas Argentinas actuales, complementados con tres corbetas A-69 de fabricación francesa con capacidad de lanzamiento de misiles, más antiguas, y dos lanchas rápidas torpederas. La Armada cuenta también con el avión de ataque naval y a tierra Dassault-Breguet Super Etendard, de principios de la década de los ochenta.

Las incorporaciones significativas más recientes fueron el buque logístico *Patagonia*, adquirido usado a Francia, y los aviones de exploración Lockheed P-3 B Orion, cedidos por Estados Unidos en 1997.

Se trata probablemente de la fuerza armada argentina que cuenta con el material que está

en mejores condiciones de eludir la calificación de obsoleto, aunque con muchas limitaciones en mantenimiento y alistamiento por razones presupuestarias.

En cuanto al Ejército, éste constituye una fuerza relativamente reducida –aproximadamente 40.000 hombres– que presenta una inadecuada relación oficiales-suboficiales-soldados (aproximadamente 5.000, 20.000 y 15.000, respectivamente) e inclusive una inadecuada proporción de oficiales en algunos grados, respecto de otros.

Tal circunstancia es consecuencia de un problema irresuelto –en lo fundamental– desde 1985: las reducciones presupuestarias se tradujeron fundamentalmente en la disminución del número de conscriptos, manteniéndose casi intacta la estructura, particularmente en el caso del Ejército. También se redujo la incorporación de nuevos oficiales, con el resultado de existir proporcionalmente menor número de oficiales en los grados inferiores que en grados superiores, cuando debiera ser a la inversa. Al suprimirse la conscripción obligatoria (1994) y sustituirse a los antiguos conscriptos por tropa voluntaria, se mejoró sensiblemente la instrucción de los soldados, pero no su número, en razón de las limitaciones presupuestarias.

Persiste, pues, el desafío de una reestructuración que obtenga una estructura de Fuerzas Armadas que pueda ser debidamente mantenida con el presupuesto posible –que debería experimentar un incremento, si se pretende contar con fuerzas armadas adecuadas para un país de las características de Argentina– y que supone pasar de unidades *nominales* cubiertas con personal en número muy inferior al requerido por el respectivo cuadro de organización, con un excesivo –proporcionalmente hablando– número de oficiales en algunos grados que contrasta con un número insuficiente de tropa, a un número menor de unidades con adecuada proporción de oficiales, suboficiales y tropa.

No obstante lo expuesto y la virtual inexistencia de un sistema de reservas, circunstancia

que limita significativamente las capacidades de sostener un conflicto armado prolongado, es preciso destacar que la formación de oficiales y suboficiales es de calidad y se ha ido perfeccionando en los últimos años, y que en materia de soldados voluntarios, pese a su reducido número –que debería ser cuando menos cuadruplicado, para guardar proporción con el número de oficiales y suboficiales, restringiendo la incorporación de nuevo personal exclusivamente a las limitaciones presupuestarias– tales soldados están bien instruidos y sus capacidades superan notablemente a las de los antiguos conscriptos.

El Ejército cuenta con aproximadamente 1.200 blindados de diversas características, antigüedad y condición de alistamiento, entre los cuales sobresalen los pertenecientes a la familia TAM, de construcción nacional sobre diseño alemán-argentino, que incluyen tanques medianos, vehículos blindados de transporte de artillería dotados con cañones de 155 mm (artillería autopropulsada), vehículos blindados de transporte de personal y vehículos amunicionadores hechos entre fines de los setenta y mediados de los noventa, diseño hoy algo obsoleto por las limitaciones de su blindaje y artillería que contrastan con las capacidades de los tanques adquiridos por Chile y Brasil; complementado con tanques ligeros (cazatanques) SK 105 en modernización, tanques livianos resultantes de la utilización de torretas de AMX 13 en bateas de SK 105 (tanque ligero *Patagón*), vehículos de transporte de personal M-113 con modernizaciones, etc., conformando dos brigadas blindadas.

Cuenta asimismo con artillería remolcada, entre las que sobresalen un centenar de cañones CI-TER de 155 mm, así como obuses de 105 mm, artillería antiaérea de 35 mm, 30 mm y 20 mm, etc.

En definitiva, se puede señalar que aun cuando indudablemente mantiene capacidades razonables para el marco regional, el Ejército argentino ha quedado en posición significativamente inferior, particularmente en lo relativo a material y reservas, a otros dentro de la región que alguna vez lideró.

El fondo de la cuestión radica en la insuficiencia del presupuesto de defensa, más allá de los esfuerzos que se están haciendo para mejorar la calidad del gasto. En efecto, aunque Sudamérica es una subregión con un gasto en defensa comparativamente bajo, éste ha crecido en los últimos años levemente por encima del promedio mundial (*Sipri Yearbook 2009*). Según este informe, Sudamérica hoy tiene un representante entre los quince países con mayor gasto militar del mundo: Brasil, 12º, con 23.300 millones de dólares –el 48% del gasto total sudamericano–, superando a Canadá, España y Australia, con un incremento de casi 30% en los últimos diez años, aunque su gasto representa 1,5% de su producto interno bruto (PIB), un porcentaje relativamente bajo.

Si examinamos el gasto en defensa argentino, podemos advertir que ha decrecido, medido en dólares constantes, de 2.922 millones de dólares en 1988 a 2.077 millones de dólares en 2008 (véase, *Sipri Military Expenditures Database*), es decir que, lejos de haber aumentado, ha decrecido en más de 30%. Como porcentaje del PIB la caída es perceptible también: de 1,5% en 1988, a 0,8% en 2007 (*Ibidem*).

Examinemos la situación en otro de los países significativos del Cono Sur en términos de producto bruto interno, Chile. En 1988, su gasto en defensa, en dólares constantes, ascendía a 2.192 millones; era, a la época, inferior al de Argentina. En 2008 ascendió a 4.778 millones de dólares, es decir, experimentó un incremento superior al 100%, mientras que Argentina lo redujo 30%. No obstante, en términos del PIB, el gasto chileno se redujo de 5% en 1988 a 3,4% en 2007, siempre en dólares constantes (*Ibidem*).

En el caso de Colombia –país afectado por un conflicto armado interno, aunque aparentemente decreciente– su gasto militar ascendía en 1988 a 1.659 millones de dólares, inferior en esa época al de Argentina. Obviamente, a dicha época se encontraba afectado por el conflicto interno en cuestión. En 2008, ese gasto representaba 6.568 millones de dólares, había crecido 400%.

En términos del PIB había pasado de 2,4% en 1988 a 4% en 2007, un porcentaje propio de un estado en conflicto (Ibidem).

Si se advierte que el gasto militar de Sudamérica en su conjunto creció en dólares constantes 54% entre 1999 y 2008 (*Sipri Yearbook 2009*), tal circunstancia contrasta con la reducción argentina –producida a lo largo de sucesivos gobiernos, sin que pueda ser atribuida a ninguna administración en particular, aunque acentuada a partir de los noventa–. Aún en el contexto de una integración subregional muy exitosa, es posible ver que los socios de Argentina en la integración subregional han estado lejos de descuidar su gasto en defensa, sin imitar en modo alguno la política de restricción unilateral argentina.

La circunstancia de que las renovaciones de material en Argentina han sido escasas y constituido en la mayoría de los casos un aprovechamiento de oportunidades de limitada eficacia, muestra que, pasado cierto límite, las más adecuadas políticas de perfeccionamiento de estructuras, recorte, control, racionalidad y eficiencia en gasto, pueden no ser suficientes para cumplir con la misión fundamental de la defensa: “proveer las fuerzas militares necesarias para disuadir la guerra y para proteger la seguridad de nuestro país”.

Se trata de una decisión que en la Argentina excede a un gobierno o a un partido político, dado que, en definitiva, todos los gobiernos de los últimos veinticinco años han contribuido a la reducción, transfiriendo al siguiente las decisiones vitales relativas al reequipamiento de la defensa en el país.

El problema de la defensa argentina –más allá de los indiscutibles logros obtenidos e incluso acentuados en los últimos tiempos– es la *progresiva desinversión*. Este sólo puede ser revertido por una verdadera política de Estado, que sin embarcar al país en una insensata carrera armamentista, preserve en la región un “(...) balance razonable de fuerzas (...)”, al decir del “Tratado marco de seguridad democrática en Centroamérica”<sup>3</sup>, que también favorece la paz.

También la desproporción entre oficiales, suboficiales y soldados, y entre determinados grados de oficiales y suboficiales, heredada de la inexistencia de reestructuración cuando en 1985 y 1986 se redujo el presupuesto de defensa de la época de gobierno militar a niveles adecuados para tiempo de paz, incide en el gasto en personal del presupuesto de defensa argentino.

## 1.5 CONCLUSIÓN

La política de defensa argentina ha tenido indiscutibles avances en las áreas de gobierno político de la defensa, consolidación institucional y mejora de las estructuras logísticas y la calidad del gasto. Aún es preciso adelantar la reestructuración pendiente y revertir el proceso de desinversión.

## 2. LA CUESTIÓN DE LA SEGURIDAD EN LO QUE RESPECTA AL DELITO ORGANIZADO EN LA ARGENTINA, 2009

Por motivos de mayor claridad de este informe, habremos de separar los hechos que denotan el avance o retroceso de estas modalidades criminales en el país, de la dinámica institucional que ha opuesto el Estado argentino al respecto.

### 2.1 LOS DELITOS

#### 2.1.1 HECHOS NOVEDOSOS

El hallazgo en distintos sitios de la ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense de 4,2 toneladas de efedrina que había sido importada de China y la India y que llevaba más de un año guardada, parece haber sido el primer indicio de que el tráfico de efedrina que, como modalidad desconocida dentro del amplio espectro del tráfico de drogas, salió a la luz con motivo de descubrimientos de cargamentos de ese producto en la localidad de Ingeniero Maschwitz y de la sucesión de crímenes mafiosos ligados a

esta actividad en el año 2008, habría tenido una *detente* al menos temporal en el país.

La saga de este *affaire* comenzó a hacerse pública cuando la envergadura del descubrimiento en Maschwits y los hechos de ajustes de cuentas (y la trama de vinculaciones que derivara de la investigación de los mismos) mostraron el volumen que había adquirido el tráfico de dicha sustancia, hecho que no tenía precedentes conocidos en el ámbito local. El orden cronológico de los acontecimientos durante 2008 es el siguiente:

- ♦ El 17 de julio de 2008 la policía bonaerense detuvo a nueve mexicanos en una casa quinta de la localidad del gran Buenos Aires Ingeniero Maschwitz, donde se descubrió un laboratorio de elaboración de metanfetaminas que iban a ser enviadas a México para alimentar el mercado estadounidense. El presunto jefe de la banda, Jesús Martínez Espinosa, a quien se vincula con el cartel de Sinaloa, cayó preso en Paraguay tres meses después. En su captura, además de la policía paraguaya, habría habido colaboración de la Gendarmería Argentina.
- ♦ En agosto de 2008, la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (Anmat) dictó la disposición 4712 estableciendo las condiciones para la importación de efedrina. A partir del dictado de esa resolución, la cantidad de efedrina importada se redujo sustancialmente (informes periodísticos hablan de una reducción de 20 toneladas a 13 kilogramos). Hasta que estalló el escándalo de la efedrina, esta sustancia se compraba a 100 dólares el kilo en Argentina (donde se conseguía con facilidad) y se revendía a 8.000 dólares en México, donde su comercialización estaba prohibida.
- ♦ El 24 de julio de 2008 dos sicarios en moto asesinaron en un *shopping* (centro comercial) en la localidad de Martínez, en la zona norte del gran Buenos Aires, a dos colombianos que habían pertenecido a los grupos paramilitares de ese país.

- ♦ El 13 de agosto de 2008 fueron hallados los cuerpos de tres empresarios vinculados a la importación de efedrina, en un zanjón de la localidad de General Rodríguez, en la zona oeste del gran Buenos Aires.
- ♦ El 23 de noviembre fue detenido en el Aeropuerto Metropolitano de la ciudad de Buenos Aires el argentino Mario Roberto Segovia, bautizado como el *rey de la efedrina*, quien habría mandado ocho toneladas de ese precursor químico a México, usando su verdadero nombre y una identidad falsa.

Numerosos datos indican relaciones entre todos estos hechos. Por ejemplo, un empresario farmacéutico que conocía a los tres empresarios asesinados en General Rodríguez, y que había hecho negocios con algunos de ellos, hizo llamados telefónicos a los sicarios de la masacre de los colombianos en el *shopping* de Martínez (aún más, se comprobó que el día del ataque el empresario estuvo adentro del *shopping*).

Aparentemente, a partir de la disposición de la Anmat y de que en el país se aumentara todo tipo de controles, a partir de que saliera a la luz toda la trama del tráfico de la efedrina, la importación de esta sustancia se redujo considerablemente (en 2008 Argentina importó 11.000 kilos de efedrina y en todo 2009 no habrían sido más de 15 kilos). Es evidente el impacto que tuvieron los controles en el cierre de un camino que se había hecho fácil, sobre todo para los carteles de la droga mexicanos con implicación de colombianos y argentinos. Al parecer este cierre habría afectado posibilidades de cumplimiento de compromisos adquiridos y eso podría estar relacionado con el desencadenamiento de hechos violentos con implicados colombianos que, por otra parte, fueron totalmente novedosos en el escenario argentino.

Ya en 2009, otro coletazo de estos hechos violentos, directamente vinculado a los hechos del *shopping*, fue el asesinato por sicarios de otro ciudadano colombiano, el 23 de febrero de 2009 en la localidad de San Fernando, en la zona norte del Gran Buenos Aires, quien tam-

bién estaba vinculado a los grupos paramilitares (Autodefensas Unidas de Colombia, AUC). La familia de la víctima nombró como abogado al mismo profesional que representó a Julián Jiménez Jaramillo, el único sobreviviente del ataque ocurrido en el *shopping* de Martínez seis meses antes.

Luego de ello no se sucedieron más hechos de violencia de los que pueda sospecharse que estuvieran vinculados con estos asuntos, lo que abona aun más la idea de que el circuito de envío ilegal de efedrina al exterior se ha desmantelado o reducido a niveles muy inferiores a los que provocaron los hechos escandalosos de 2008.

Otro indicador de lo antes dicho fue el hallazgo, en agosto de 2009, de las 4,2 toneladas de efedrina importada de la India y China, que llevaban más de un año guardadas. La Policía Federal Argentina, en colaboración con la Drug Enforcement Agency (DEA), descubrió en diversos lugares de la ciudad de Buenos Aires y del gran Buenos Aires la droga que aparentemente había quedado depositada desde el desmantelamiento del laboratorio en Ingeniero Maschwitz sin que nadie la fuera a retirar.

Todo el *affaire* de la efedrina ensambló de alguna manera con un hecho de corrupción que la prensa nacional denominó la “mafia de los medicamentos”, ya que particularmente uno de los empresarios argentinos asesinados tenía frecuentes relaciones comerciales con empresarios farmacéuticos que finalmente quedaron implicados en una gran defraudación cometida con medicamentos vencidos, en la que se estaría comprobando la participación de dirigentes políticos y gremiales. Procedimientos policiales recientes han detectado además la circulación de nuevas drogas sintéticas o *de diseño*, como la ketamina.

### 2.1.2 CONTINUIDADES

En relación con el tráfico de cocaína, al parecer durante 2009 continuó la tendencia de utilizar

al país como puente de tránsito hacia Europa. En enero se encontraron 300 kilos de cocaína empaquetada, lista para despachar hacia Europa. La policía de la provincia de Buenos Aires la descubrió en una maderera ubicada en una localidad del sur del Gran Buenos Aires (La Matanza). Como dijo una crónica periodística, el hecho mostraba dos costados: uno positivo, porque la droga no llegaría a destino, y uno negativo, porque había llegado hasta allí desde una frontera ubicada a casi dos mil kilómetros, sorteando lo que deberían ser controles rigurosísimos, y quedaba en claro que en este caso no se había dejado correr la droga como estrategia para llegar al núcleo de la organización (entrega vigilada).

Una semana antes de este hecho, la Gendarmería había secuestrado 186 kilos de cocaína en el paraje la Estrella, en la provincia de Salta, limítrofe con Bolivia, en una camioneta manejada por dos argentinos. Además, el 23 de enero, en Aguaray, Salta, la Gendarmería secuestró 238 kilos de cocaína en una camioneta manejada por un gendarme argentino de rango alférez, que llevaba tres años trabajando en el norte salteño y que quedó detenido. El 26 de febrero se encontraron 160 kilos de cocaína en un apartamento de la ciudad de Buenos Aires, que estaba esperando a ser embarcada a Río de Janeiro para ser reenviada de allí a Europa y Sudáfrica. Era un cargamento vigilado por la policía antinarcóticos de Gran Bretaña y la Policía Federal Argentina, y en la operación se detuvo al líder de la banda, de nacionalidad serbia.

Entre febrero y marzo, en una operación conjunta entre la policía española y la policía federal y la aduana argentinas, se secuestraron en España dos cargamentos de 600 y 450 kilos de cocaína procedentes de Argentina, y se detuvo a la banda, integrada por futbolistas; su cabecilla era un representante de futbolistas de nacionalidad serbia. En mayo fue detenida una banda cuando se descubrió en Génova un cargamento de 300 kilos de cocaína que provenía de Argentina, en un procedimiento de entrega vigilada en el que fueron detenidos un empresario italiano, cuatro italianos más originarios de Nápoles

y un ciudadano paraguayo. Pocos días después se identificó el lugar donde la banda preparaba otro cargamento, en la provincia de Santa Fe, en Argentina. Allí se detuvieron tres hombres con domicilio en Salta, y un colombiano. La droga habría entrado en una avioneta desde el sur de Bolivia hasta pistas de aterrizaje en el norte de Santa Fe. Su destino final era Nápoles.

En abril había sido asesinado un ciudadano colombiano de apellido Cardona en una fiesta en la provincia de Chaco, en la que participaron veinte de sus connacionales y que derivó en un enfrentamiento de bandas de narcos por el control de un paso desde el Paraguay. El colombiano Galvis Rodríguez al que, como se señaló anteriormente, dos sicarios asesinaron en San Fernando, había estado en el Chaco y era primo de Cardona.

A 50 kilómetros de la ciudad de Resistencia, capital del Chaco, está la isla del Cerrito, a donde ciudadanos colombianos van frecuentemente. La isla de Cerrito está cubierta por montes y es un punto ideal para lanzar cargamentos de cocaína y marihuana desde aviones. Según un informe confidencial de la Fuerza Aérea Argentina, en la zona del Chaco hay cerca de 140 pistas de aterrizaje clandestinas, y según los especialistas por allí ingresaría al país 80% de la droga que llega por vía aérea. En la Argentina habría unas 1.500 pistas clandestinas y se registrarían entre 60 y 100 vuelos ilegales por mes.

En junio fue encontrada una avioneta en una pista clandestina de la provincia de Santiago del Estero, con 386 kilos de marihuana. En julio fueron detenidos diez africanos con una gran cantidad de cocaína, en el marco de una investigación sobre una banda que enviaba mulas a Europa y acopiaba cocaína para mandar a Sudáfrica.

En septiembre se descubrió en Salta otro cargamento, de 315 kilos de cocaína, que venían de Bolivia y, simultáneamente, cayeron detenidos cinco argentinos en Uruguay, acusados de integrar una banda de narcos que enviaba cocaína a España, vía Uruguay. En ese mismo mes

un juez federal de Salta, apoyado por la Cámara de Apelaciones, dijo que en Salta “llovía cocaína”, refiriéndose a los vuelos clandestinos que arrojan cargamentos de esa sustancia, y solicitó la instalación de radares suficientes. A ello se sumó la Corte Suprema de Justicia.

El problema de la frontera con Bolivia es una constante en la cuestión del narcotráfico, aunque el ingreso por vía terrestre o fluvial pareciera ser secundario respecto al de la vía aérea. En cuanto al transporte aéreo, está probado que es por donde ingresa la mayor cantidad de estupefacientes al país. Esta vez parecería que los reclamos de radarización habrían encontrado eco en sectores gubernamentales, ya que se espera concretar la compra en 2010 de sistemas relativamente sofisticados que serían un avance concreto en el control.

En el tráfico aparecen involucrados ciudadanos paraguayos y bolivianos, lo que ya era una constante histórica. Lo nuevo es la participación de colombianos (tal vez producto residual de la desmovilización paramilitar en ese país) y de personas procedentes de la zona de los Balcanes.

Si bien la mayor parte de los cargamentos grandes son descubiertos a partir del sistema de entrega vigilada, es decir que ingresan al país por descuidos simulados de los controles a fin de atrapar a los personajes centrales de la operación –por lo que no estarían evidenciando de por sí ninguna debilidad en el sistema de vigilancia y prevención–, lo cierto es que a la vez indican la decisión de las bandas de seguir utilizando la *ruta argentina*, lo que indirectamente demuestra la existencia de envíos exitosos. Por otro lado, si algo faltaba para demostrar que la *ruta argentina* no ha decaído para nada, está el siguiente hecho: el 16 de octubre de 2009 se descubrió el cargamento más grande en la historia reciente del país, 2.180 kilos, en un yate que partió de la zona de Ensenada en la provincia de Buenos Aires y tuvo que recalar de urgencia en Uruguay. A partir de una notificación de la DEA, la Policía Federal comenzó a seguir y a filmar

a ciudadanos serbios en la operación denominada Guerrero de los Balcanes, llevada a cabo por una banda con cierta infraestructura, como por ejemplo quince teléfonos satelitales nuevos y gorras con cámaras de filmación. A los 2.180 kilos deben agregárseles 490 kilos más que acumulaba la misma banda en globos de *piñata* como los encontrados en el yate, y que fueron descubiertos en noviembre en un domicilio de la ciudad de Buenos Aires.

Los cargamentos record hasta ese momento habían sido el Strawberry, en 1997, con 2.170 kilos de cocaína en tambores con pulpa de frutilla (procedimiento que según la justicia había sido “armado por la policía bonaerense”), Carbón Blanco, en 2005, con 1.650 kilos enviados a España en cargamentos de carbón, y la operación Estadio, de enero de 2008, con 1.100 kilos con destino a España, embalados en placas de plástico para proteger el césped de la cancha de fútbol del club Boca Juniors durante un recital.

### 2.1.3 HECHOS PREOCUPANTES

Si nos atenemos a la clasificación por etapas que ensaya Marcelo Saín en su artículo de esta misma publicación (páginas 313-327), basándose en el trabajo de Stier y Richards y que se refiere a “etapa predatoria”, “etapa parasitaria” y etapa de consolidación o “mutualidad” de la delincuencia organizada, vemos con preocupación que en 2009 se produjeron en el país ciertos hechos que ponen en evidencia verdaderas luchas por territorios entre bandas que se disputan el monopolio territorial por la distribución mayorista para el consumo interno, y la instalación de la práctica de *cocinas*, es decir, de elaboración del estupefaciente que ha entrado al país sin elaborar y cuya producción final para el consumo se realiza ahora localmente, lo que indica la existencia de un importante mercado interno.

En efecto, en provincias argentinas como Santiago del Estero se comenzaron a detectar cocinas móviles, que hasta ahora se utilizaban sólo en Colombia para acercar el producto final a las

bocas de expendio. Las cocinas han aumentado en todo el país y los secuestros de pasta base, junto con el aumento del consumo de *paco* fabricado con ese producto, dan cuenta de la elaboración final interna de la cocaína para el consumo del mercado nacional. Según estimaciones de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (Sedronar), en la Argentina se cocina ya hoy más de 20% de la cocaína que circula.

Los crímenes producto de enfrentamientos por el territorio de bandas de comercialización de cocaína no son una novedad y comenzaron en los barrios marginales (villas) de la ciudad de Buenos Aires y del gran Buenos Aires ya en los años noventa. Sin embargo, en septiembre más de veinte hombres armados, algunos de ellos con chalecos antibalas, entraron en las calles de la villa 9 de Julio, del noroeste del conurbano bonaerense, e iniciaron una batalla que terminó con dos muertos y varios heridos, entre ellos un policía, en un tiroteo que dejó unas 300 vainas servidas. Un despliegue de tal envergadura, propio de las *favelas* de Río o San Pablo, es novedoso para el medio argentino, y como no es un hecho aislado, sino que se da en un contexto en que salen a la luz los entramados mafiosos imperantes en esos barrios populares más pobres, a través del testimonio de sus propios habitantes o de las organizaciones que allí trabajan, entre ellas los curas de las parroquias locales, aparece clara la evidencia de un auge de la competencia entre organizaciones con mayor logística y número de integrantes que antes. Esto sería demostrativo de que, según la secuencia mencionada, se estaría en plena “etapa predatoria”.

En lo que concierne a la distribución interna de drogas, es inevitable advertir la connivencia de ciertos sectores de las fuerzas de seguridad, especialmente de las policías locales con contactos en ciertos niveles de gobierno local en cada caso. En una encuesta publicada en agosto, realizada en una muestra de mil casos en la ciudad de Buenos Aires y su conurbano, 47% de los entrevistados contestó que el lugar donde



más fácilmente se conseguía droga era su propio barrio, lo que demuestra el conocimiento público de los lugares de expendio y es, a la vez, un dato indirecto sobre altos índices de consumo. En el mes de septiembre, a raíz de una venganza producida por luchas por territorios, se hizo público que en un barrio del sur del conurbano bonaerense, denominado Luis Guillón, en una zona de tres manzanas coexistían al menos cuatro kioscos de venta de droga al menudeo.

#### 2.1.4 LOS OTROS TRÁFICOS

En relación con la trata de personas, el robo de automotores y la comercialización de autos robados y autopartes, la situación parece haber mantenido durante 2009 la tendencia ya puesta en evidencia en el informe de Khatchik Dergougassian de 2008.

La trata de personas, especialmente de mujeres para la comercialización sexual, es predominantemente interna, teniendo su origen más que todo en las provincias del norte del país. Las redes están integradas por grupos nacionales, y aquí es evidente también la complicidad policial y de sectores políticos locales, en particular en lo que se refiere a la explotación sexual, por su carácter de oferta al público.

El tráfico internacional de personas tiene a la Argentina como país de destino, fundamentalmente de mujeres de países latinoamericanos, sobre todo de Paraguay y, cada vez más, de República Dominicana. El flujo dominicano parece estar volviendo a hacerse fuerte después de la oleada migratoria que trajo a cerca de 10.000 jóvenes de ese país a la Argentina a fines de la década de los noventa. Entre 2007 y 2008 el ingreso de dominicanas habría aumentado 32,78%, y los pedidos de radicación pasaron de 663 a 1.168 en el mismo periodo, según las autoridades migratorias. Sin embargo, para abril de 2009 ya habían sido rechazadas y devueltas a su país 666 mujeres de esa procedencia, lo que demuestra una atención especial de las autoridades al fenómeno.

Respecto a la trata con fines de explotación laboral, el fenómeno ya evidenciado en el informe de Dergougassian permanece, aunque tuvo mucha menos exposición mediática que en 2008. A escasos meses de que el gobierno nacional realizara, junto con la Organización de los Estados Americanos (OEA), el II Encuentro internacional sobre la trata de personas, el informe que presenta el Departamento de Estado de Estados Unidos al Congreso, que se conoció en junio en el país, acusó a la Argentina de no cumplir totalmente con los mínimos estándares de eliminación del tráfico, particularmente en lo que hace a la persecución y condena de los autores de estos delitos y también en relación con la asistencia a las víctimas. Esto después de los elogios del embajador estadounidense en 2008 por el avance legislativo y los planes de lucha contra la trata.

En relación con el robo de automotores, la tendencia ha sido al crecimiento de estos hechos, particularmente en el conurbano bonaerense, la zona del país con mayor parque automotor. También se ha observado, sobre todo en la segunda mitad del año, un incremento de la violencia en la comisión de este tipo de delitos. Esta circunstancia puso en evidencia la complicidad de altos niveles policiales con el tráfico de automóviles y autopartes, cuando el propio ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires denunció públicamente un complot para desestabilizar su gestión, generado por autoridades policiales de la división encargada de la prevención del robo de automotores que habían sido desplazadas por ser sospechosas de estar vinculadas a irregularidades e ilicitudes en el área.

## 2.2 PRINCIPALES MEDIDAS DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL EN MATERIA DE NARCOTRÁFICO Y CRIMINALIDAD COMPLEJA, 2008 Y 2009

Mediante resolución 433 de 2008, el 28 de febrero se creó en el ámbito del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, el Comité científico asesor en materia de control del tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y criminalidad compleja, conformado por integrantes del poder judicial de la nación, magistrados fiscales y profesionales en la materia. Entre las competencias del Comité se encuentran las de asesorar al ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación en asuntos de:

- ♦ Desde el uso hasta el tráfico de estupefacientes.
- ♦ Control de lavado de activos.
- ♦ Elaboración e intervención en los anteproyectos de reforma y actualización legislativa en la materia.
- ♦ Asistencia en las relaciones con organizaciones no gubernamentales del ámbito profesional y académico.
- ♦ Diseño de un plan que comprenda y coordine todos los segmentos de intervención del Estado, en el marco de su competencia.
- ♦ Implementación de convenios de colaboración técnica.
- ♦ Coordinación de actividades de cooperación jurídica nacional e internacional.

Por otra parte, el 2 de junio de 2008 se dictó la resolución 1466 del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, por la cual se creó el Registro Único de Análisis del Narcotráfico (Ruan), con el objetivo de confeccionar un mapa nacional de sustancias que permitiera conocer: 1) las cantidades, y 2) las calidades de las sustancias secuestradas (en términos de concentración, elementos de corte, estiramiento y demás índices de relevancia físico-químicos), y 3) las zonas geográficas de decomiso. A partir de

dicha medida se instruyó a los jefes de todas las fuerzas de seguridad federales para que implementen un protocolo único de recopilación de la información y cruce de datos estadísticos, a fin de establecer qué zonas son de egreso, ingreso, transporte de sustancias, almacenamiento, distribución o ubicación de laboratorios. Toda la información obtenida debe coordinarse y remitirse a la Dirección de Inteligencia Criminal, para mejorar la calidad de la investigación en la materia. Asimismo, se firmaron instrumentos con países como España, Portugal, Perú y Uruguay, entre otros, para la coordinación de datos con los países productores y de destino.

En materia de investigación criminal, a partir de la segunda mitad de 2008 se hicieron las primeras reuniones del Consejo de Seguridad Interior para diseñar políticas nacionales frente al narcotráfico y coordinar medidas con los diferentes gobiernos provinciales en cuanto al refuerzo de zonas sensibles de ingreso de sustancias ilícitas, zonas de egreso (puertos), transporte, almacenamiento y distribución.

El 28 de julio de 2008 se presentaron los primeros resultados de la “Encuesta nacional sobre prevalencias de consumo de sustancias psicoactivas (2008)” que constó del relevamiento de 51.000 hogares, realizado por el Ministerio de Salud en conjunto con el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. El objetivo de la encuesta era identificar los problemas sociales existentes, a fin de que cada ministerio cuente con datos cuantitativos y cualitativos para el diseño e instrumentación de políticas sociales. Los datos de la encuesta abarcaban cuestiones sobre el consumo de sustancias legales e ilegales y las formas de acceso a la información de la población, y están siendo utilizados por el Estado para el diseño de planes de prevención o rehabilitación en las áreas de desarrollo social, trabajo, salud, educación y servicio penitenciario.

El 31 de julio de 2008 se suscribió el Convenio marco de colaboración y asistencia entre el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, el Comité científico asesor en materia

de control del tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y criminalidad compleja, y el Ministerio de Salud, cuyo objetivo es la coordinación de políticas públicas en materia sanitaria en beneficio de las personas privadas de su libertad, así como de quienes egresen del Servicio Penitenciario Federal, mediante su incorporación a los planes vigentes del Ministerio de Salud.

Los días 9 y 10 de octubre de 2008 se realizaron las primeras Jornadas nacionales sobre políticas públicas en materia de drogas, organizadas por el Comité científico asesor, el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, y los ministerios de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, de Educación, de Desarrollo Social, del Interior, de Salud, y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. También participaron las facultades de medicina, psicología, farmacia y bioquímica de la Universidad de Buenos Aires, la Academia de Toxicología, la Asociación de Psiquiatría, organismos de derechos humanos organizaciones no gubernamentales (ONG), la Procuración General de la Nación y la Defensoría General de la Nación, la Procuración General de la Provincia de Buenos Aires, magistrados nacionales y locales, jueces, fiscales, defensores, profesionales de la educación, la salud, el desarrollo social y el trabajo. El objetivo fue discutir la problemática, establecer los lineamientos para el desarrollo de un mapa criminal de oferta y demanda de drogas con base en el análisis del primer corte de la encuesta nacional de prevalencias del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) y los documentos oficiales del Comité científico asesor.

El 27 de octubre de 2008 se suscribió un Convenio marco de colaboración entre el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con el fin de tomar medidas de prevención y tratamiento de las adicciones dentro del ámbito laboral, mediante diversos programas de capacitación. Las acciones y los proyectos que han de implementarse se llevarán a cabo

mediante acuerdos complementarios entre los sectores empresariales privados, los sindicatos y la cartera laboral.

El 1 de septiembre de 2009 el Comité científico asesor presentó ante el ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos los lineamientos fundamentales para el Plan nacional de drogas, 2010-2015, entre los que figuran:

- ♦ La creación de la Comisión nacional de políticas públicas en materia de drogas.
- ♦ La adecuación y ampliación del Centro Nacional de Reeducción Social.
- ♦ La modificación del régimen de asistencia e internaciones en establecimientos asistenciales.
- ♦ El control y diseño de ajuste de los tratamientos a drogodependientes de acuerdo con los instrumentos internacionales.
- ♦ La promoción de la ampliación de la ley de lucha contra el alcoholismo y su reglamentación nacional.
- ♦ El impulso al proyecto de regulación del expendio y publicidad de medicamentos de venta libre.
- ♦ El impulso al proyecto de ley de reducción del consumo de tabaco.
- ♦ El impulso al programa nacional de educación para la prevención de adicciones y el consumo indebido de drogas.
- ♦ El impulso al programa nacional de asistencia a las adicciones.
- ♦ La prevención y el tratamiento de adictos en institutos de menores.
- ♦ La reformulación de las competencias de la Sedronar.
- ♦ La fiscalización de precursores químicos y sustancias que sirven para fabricar drogas, mediante auditorías a las empresas inscritas.
- ♦ La ampliación de la estructura y competencias de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (Anmat) y del Instituto Nacional de Medicamentos.

- ♦ El diseño e implementación de una campaña de prevención del abuso de sustancias legales e ilegales por los medios de comunicación masiva.

El 30 de septiembre de 2009, el Comité asesor se trasladó bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros con el nombre de Comisión nacional coordinadora de políticas públicas en materia de prevención y control del tráfico ilícito de estupefacientes, la delincuencia organizada transnacional y la corrupción, ampliando sus competencias y funciones.

En cuanto al lavado de dinero, el 10 de septiembre de 2008, mediante la resolución 281, el poder ejecutivo nacional aprobó la Directiva sobre la reglamentación del artículo 21 de la ley 25.246 de encubrimiento y lavado de activos de origen delictivo, por el cual se establece el límite de cumplimiento de la obligación de reportar operaciones sospechosas por parte de los organismos competentes.

El 22 de diciembre de 2008 se aprobó, mediante la resolución 3907 de ese año, la Agenda nacional para la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo 2007-2009, en la que se establecieron veinte objetivos a cumplir por la República Argentina, con sus correspondientes metas, de acuerdo con los compromisos asumidos en los organismos internacionales de los cuales es miembro, tales como el Grupo de Acción Financiera Internacional (Gafi) y el Grupo Egmont.

El 23 de diciembre de 2008, mediante la promulgación del decreto 2226, se autorizó a la titular de la Unidad de Información Financiera a intervenir como parte querellante en los procesos en los que se investigue la comisión de los delitos tipificados por la ley 25.246. Esta nueva facultad le permitirá participar activamente en los procesos judiciales en los que se persigan los delitos de lavado de activos y financiación del terrorismo.

Con respecto a las acciones desarrolladas frente a la trata de personas, especialmente mu-

jes, niñas y niños, a continuación se presenta una síntesis de las mismas desde 2008.

### 2.2.1 2008

- ♦ Hacia finales de noviembre de 2006, desde el programa “Las víctimas contra las violencias”, se culminó la redacción del proyecto de ley de prevención y erradicación de la trata de personas y de asistencia a sus víctimas. El mismo fue enviado al Senado de la nación, donde se le hicieron modificaciones. El mencionado proyecto de ley fue sancionado como ley bajo el número 26.364 el 29 de abril de 2008 y publicado en el *Boletín Oficial* el 30 de abril del mismo año.
- ♦ El Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos organizó el primer Congreso internacional del Mercosur y Estados asociados sobre trata de personas y pornografía infantil, que se llevó a cabo en Buenos Aires en junio de 2008.
  - ✧ Se hicieron exposiciones sobre experiencias y buenas prácticas, e informes de funcionarios de los países que conforman el bloque del Mercosur y Estados asociados.
  - ✧ Se trabajó, bajo formato de taller, presentando al cierre del Congreso recomendaciones y conclusiones sobre las temáticas de:
    - Investigación y persecución del delito de trata.
    - Experiencias en investigación del delito y empoderamiento de las víctimas.
    - Protección y asistencia a las víctimas de trata.
    - Planes y programas nacionales de lucha contra la trata.
    - Utilización del internet para la comisión de los delitos de trata y pornografía infantil.

- Administración de justicia.
  - Capacitación y posterior debate, a cargo de representantes de las fuerzas de seguridad de la República Argentina.
  - Explotación sexual de niñas, niños y adolescentes.
- ♦ En junio de 2008 se crearon las unidades específicas para combatir la trata de personas en todas las fuerzas de seguridad federales.
  - ♦ Por la misma época se organizó el Curso de capacitación sobre tráfico ilegal y trata de personas, conjuntamente con la Prefectura Naval Argentina, dirigido a prefectos y prefectas que desarrollan sus tareas en todo el país, especialmente en las zonas de frontera.
  - ♦ En agosto de 2008 se creó la Oficina de Rescate y Acompañamiento a Personas Damnificadas por el Delito de Trata.
  - ♦ Al mes siguiente se dictó un seminario en la Procuración General de la Nación, dirigido a fiscales, en el que se abordó el aspecto legal de la temática de trata de personas, y se expuso sobre los casos asistidos desde la sanción de la ley 26.364 por las profesionales de la Oficina de Rescate y Acompañamiento a Personas Damnificadas por el Delito de Trata.
  - ♦ El equipo técnico del programa “Las víctimas contra las violencias” fue convocado para dictar capacitaciones en la provincia de Tucumán en materia de prevención y erradicación de la trata de personas.
  - ♦ En el marco del cumplimiento de la ley 26.364, el 23 de octubre de 2008 se creó el programa de Protección a las víctimas de la violencia en el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.
  - ♦ En octubre y noviembre se organizaron jornadas de capacitación sobre prevención y lucha contra la trata de personas, dirigidas a fuerzas de seguridad, en las provincias de Misiones y Salta.
- ### 2.2.2 2009
- ♦ En la segunda Reunión de autoridades nacionales en materia de trata de personas, convocada por el Consejo Permanente de la OEA, se gestionó, de acuerdo con las estrategias propias de estas reuniones, un consenso internacional para incluir la idea y la palabra *cliente* en los considerandos del documento final. Así se leyó el mismo incorporándose por vez primera en una reunión de la OEA la importancia del *cliente*, sistemáticamente negada en las reuniones internacionales previas mantenidas por los países miembros (marzo 2009).
  - ♦ Se organizaron, con el gobierno de la provincia de Santa Cruz, las Jornadas de capacitación sobre prevención y lucha contra la trata de personas. Talleres a cargo del equipo técnico del programa “Las víctimas contra las violencias” y la Oficina de Rescate y Acompañamiento a Personas Damnificadas por el Delito de Trata, dirigidas a las fuerzas de seguridad. Desarrolladas en la ciudad de Río Gallegos, provincia de Santa Cruz (mayo de 2009).
  - ♦ Se dictó, en la provincia de Santa Fe, una capacitación dirigida a jueces y fiscales, a cargo de la Oficina de Rescate y Acompañamiento a Personas Damnificadas por el Delito de Trata y la Unidad Fiscal en materia de Secuestros Extorsivos y Trata de Personas (Ufase) (septiembre 2009).
  - ♦ Se dictó, en la provincia de Formosa, el Taller marco para el abordaje del delito de trata de personas y la asistencia a sus víctimas, dirigido a funcionarios y funcionarias de cuerpos policiales provinciales y fuerzas de seguridad con asiento jurisdiccional. El mismo estuvo a cargo de la Oficina de Rescate y Acompañamiento a Personas Damnificadas por el Delito de Trata, la Secretaría de Seguridad Interior y las Fuerzas de Seguridad Federales, representadas en esta oportunidad por Gendarmería Nacional Argentina (GNA) (octubre 2009).

- ♦ Se organizaron, con el gobierno de la provincia de La Rioja, Jornadas de capacitación sobre prevención y lucha contra la trata de personas. Talleres a cargo del equipo técnico del programa “Las víctimas contra las violencias” y la Oficina de Rescate y Acompañamiento a Personas Damnificadas por el Delito de Trata, dirigidas a las fuerzas de seguridad. Desarrolladas en la ciudad de La Rioja, provincia de La Rioja (noviembre 2009).

### 2.2.3 2010

- ♦ En enero de 2010 se realizaron las primeras reuniones anuales de la Mesa de trabajo interinstitucional conformada en 2006 para el diseño de acciones conjuntas con el Ministerio del Interior (programa “Las víctimas contra las violencias”, Secretaría de Seguridad Interior y Dirección Nacional de Migraciones), el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Secretaría de Derechos Humanos), el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo, la Secretaría de Turismo de la Nación, la Gendarmería Nacional Argentina, la Prefectura Naval Argentina, la Policía Federal Argentina y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). La finalidad de dicha Mesa fue diseñar actividades articulando las acciones de las diversas áreas. Actualmente, y por razones de confidencialidad, la Mesa se encuentra conformada solamente por las divisiones específicas de trata de personas de cada una de las fuerzas de seguridad federales, la Secretaría de Seguridad Interior y la Oficina de Rescate y Acompañamiento a Personas Damnificadas por el Delito de Trata.

## BIBLIOGRAFÍA

Sipri 2009 *Yearbook*.

Sipri. *Military Expenditures Database*

Ugarte, José Manuel (2006). *La reglamentación de la ley de defensa: audaz y coherente, con aspectos que ameritan reflexión*, Revista Electrónica *Escenarios Alternativos*, junio de 2006

## NOTAS

- 1 La mención hace referencia a la circunstancia de que habiéndose sancionado la ley de defensa promulgada el 26 de abril de 1988, su reglamentación fue dictada el 12 de junio de 2006, es decir, más de dieciocho años después.
- 2 Conforme surge de la Estrategia nacional de defensa de Brasil, aprobada por decreto 6703/2008.
- 3 Artículo 27 inciso b) del Tratado marco de seguridad democrática en Centroamérica.