



XUMEK

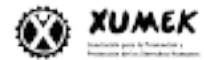
INFORME 2018

SITUACIÓN DE LOS DERECHOS
HUMANOS EN MENDOZA



INFORME 2018

Situación de los Derechos
Humanos en Mendoza



Asociación para la promoción y protección de los derechos humanos

“XUMEK”

INFORME ANUAL 2018

XUMEK – Mendoza - Argentina

Al escribir este informe intentamos hacerlo con lenguaje inclusivo, sin embargo cada capítulo queda a libre disposición de su autor o autora. Deseamos que se tenga en cuenta esta aclaración para saber que no está unificado el criterio de escritura y pueden encontrarse capítulos con el uso de “x”, “a/o”, “e” y casos en los que se ha utilizado el genérico masculino.

Se permite la reproducción de esta publicación siempre que se cite la fuente.

Asociación para la Promoción y Protección de los Derechos

Humanos Xumek Asociación Civil

Informe 2018 Situación de los Derechos Humanos en Mendoza ; coordinación general de Ñushpi Quilla Mayhuay Alancay ; María Victoria Posada ; editado por Eugenia Murcia ; Victoria Valducci ; ilustrado por Edgardo Murillo. - 9a ed . - Godoy Cruz : Asociación para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos Xumek, 2018.

411 p. : il. ; 15 x 20 cm. - (Situación de los derechos humanos en Mendoza ; 1)

ISBN 978-987-45864-6-9

1. Derechos Humanos. I. Mayhuay Alancay, Ñushpi Quilla, coord. II. Posada, María Victoria, coord. III. Murcia, Eugenia , ed. IV. Valducci, Victoria, ed. V. Murillo, Edgardo, ilus. CDD 323

XUMEK

Asociación para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos

RES. N° 1158. 8/6/2007 - Dirección de Personas Jurídicas del Ministerio de Gobierno. Provincia de Mendoza

Autoridades

Lucas Lecour | Presidente

Sergio Salinas Giordano | Vicepresidente

Juan Dantiacq | Tesorero

Leandro Rodríguez Pons | Revisor de Cuentas

Martina Hertlein | Revisora de Cuentas suplente

Estefanía Araya | Secretaria

Mercedes Duberti | Prosecretaria

Paula Logotetti | Vocal

Francisco Machuca | Vocal

Informe 2018

Coordinadoras

Ñushpi Quilla **Mayhuay Alancay**

Victoria **Posada**

Equipo Técnico

María Paz **Da Rold**

Lucas **Lecour**

Ñushpi Quilla **Mayhuay Alancay**

Leandro **Ortega**

Bernardo Germán **Pascale**

Victoria **Posada**

Diseño de tapa:

Eugenia **Murcia**

Victoria **Valducci**

Edición / Editorial:

María Yenién **Evangelista**

Índice

Prólogo	-25
Resumen capitular	-27
1. Memoria, Verdad y Justicia	-33
1.1 - Procesos judiciales por delitos de lesa humanidad en Mendoza	-35
1.2 - Juzgamiento de Delitos de Lesa Humanidad en la Provincia de Mendoza	-43
1.3 - La violencia de género durante la última dictadura militar.....	-51
1.4 - Condena ejemplar por Desaparición Forzada de Personas.....	-59
2. Violencia del Estado	-63
<i>2.1 - Violencia Institucional</i>	<i>-63</i>
2.1.1 - Violencia Institucional y código contravencional: ampliación de facultades policiales.....	-65
2.1.2 - Exclusión y segregación de los cuidacoches en la Ciudad de Mendoza	-75
2.1.3 - Doctrina “Chocobar”: tensiones en torno a la política criminal del gatillo fácil	-83
2.1.4 - El peligroso camino hacia la militarización de la seguridad ciudadana.....	-93
<i>2.2 - Penitenciarías</i>	<i>-103</i>
2.2.1 - Situación de las personas privadas de libertad en la provincia de Mendoza	-105
2.2.2 - Algunas cuestiones referidas a la ejecución penal en Mendoza	-113
2.2.3 - El Programa de Educación Universitaria en Contexto de Encierro de la UNCUYO	-125
<i>2.3 El nuevo Código Contravencional</i>	<i>-133</i>
2.3.1 - Código contravencional contra la libertad y el trabajo de las personas	-135
2.3.2 - Control penal y orden social. Apuntes para pensar el sistema contravencional	-147
<i>2.4 Salud Mental</i>	<i>-155</i>
2.4.1 - Salud Mental y Derechos Humanos. Asuntos pendientes.	-157
2.4.2 - Cuando el paciente es víctima. Características de la atención a víctimas de violencia institucional en hospitales públicos de Argentina	-169
2.4.3 - El caso “s.a.f”: el derecho a la atención comunitaria de la salud mental en la Justicia Federal.....	-179

3. Crónicas judiciales	-187
3.1 - Caso Próvolo: a 2 años de la primera investigación, pero a 12 de la primera denuncia	-189
3.2 - El largo peregrinaje judicial de la familia Carrazco	-199
3.3 - La Querrela de Xumek por el caso de Johana Chacón	-201
3.4 - Justicia para Janet Zapata	-205
3.5 - El caso de Tatiane da Silva Santos, un punto de partida para repensar la justicia patriarcal	-207
4. Género y Diversidad	-217
4.1 - Violencia de Género	-219
4.2 - Aborto Legal, Seguro y Gratuito	-233
4.3 - ¡Que sea ley!	-241
4.4 - Derechos y corporalidad. Anotaciones feministas	-253
4.5 - Situación de violencia de género en Malargüe	-261
4.6 - Denuncia penal contra el Concejo Deliberante de Malargüe	-265
4.7 - Diversidad Sexual en Mendoza	-269
5. Grupos Vulnerabilizados	-275
<i>5.1 - Niñez y adolescencia</i>	<i>-275</i>
5.1.1 - El acceso al derecho a la identidad de género de niñas, niños y adolescentes. Acceso, conflictos y desafíos	-277
5.1.2 - Las reformas pendientes en la cuestión penal juvenil: la región, el país y la provincia de Mendoza	-287
5.1.3 - Los/as trabajadores/as de niñez y adolescencia de la provincia de Mendoza y la aparición de un modelo "Neo-tutelar"	-297
<i>5.2 - Pueblos Indígenas</i>	<i>-307</i>
5.2.1 - Pueblos Indígenas: el pedido de respeto y de una justicia que sea justicia	-309
5.2.2 - Los derechos de los pueblos indígenas en la Argentina ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos	-319
5.2.3 - Informe sobre la situación de los Derechos Humanos de Comunidades Indígenas de Tucumán y Jujuy	-331
<i>5.3 - Migrantes</i>	<i>-343</i>
5.3.1 - Movilidad Humana: Actualidad de la problemática de la migración internacional en nuestro país	-345
<i>5.4 - Personas en situación de calle</i>	<i>-359</i>
5.4.1 - La calle no es un lugar para vivir	-361
6. Salud y Derechos Humanos	-369
6.1 - Vulneración de derechos de las Personas con VIH en Mendoza	-371
6.2 - Casas de Atención y Acompañamiento Comunitario, experiencia territorial en	

barrio La Favorita	-379
7. Derechos humanos de incidencia colectiva	-387
7.1 - Medio ambiente	-387
7.1.1 - Los gobiernos que olvidan Llanquanelo están destinados a repetir el error: la persistencia en intentar destruir el sitio RAMSAR de LLANCANELO	-389
7.2 - Medios de comunicación	-405
7.2.1 - Comunicación y Derechos Humanos	-407

desproporcionada respecto de los fines que pretendía lograr: evitar la fuga mediante un homicidio. En ese sentido, ha sido evaluada la conducta de Chocobar por dos instancias del poder judicial.

La respuesta de diversos actores políticos y de los medios masivos de comunicación sobre el caso, profundiza discursos estigmatizantes sobre colectivos específicos a los que se rotula como los enemigos de la sociedad, alentando un espiral de violencia institucional que hace eclosión en las detenciones arbitrarias, apremios ilegales y torturas, desapariciones forzadas o uso del gatillo fácil en el empleo de armas letales.

En todo caso, una mirada de la conflictividad social anclada en el discurso de Derechos Humanos que exige la convivencia pacífica en un Estado de Derecho, impone revisar los programas de formación policial, actualizar en forma constante los estudios de aptitud psicofísica de los miembros de la fuerza, derogar el estado policial que habilita la portación del arma fuera del horario de trabajo y bajar un discurso desde la conducción política de la fuerza que condene con severidad la pena de muerte extrajudicial.

El peligroso camino hacia la militarización de la seguridad ciudadana

MANUEL TUFRÓ Y JULIANA MIRANDA¹

Introducción

A fines de julio de 2018 el gobierno nacional publicó dos decretos (683/18 y 703/18) que fueron presentados como una “nueva política de defensa”. En la práctica, el contenido de estas normativas afecta las políticas de seguridad, al tiempo que se desentiende de la defensa nacional. Estas decisiones constituyen un punto de inflexión en un proceso más largo de erosión de la distinción entre el ámbito de la seguridad interior y el de la defensa nacional. La clara demarcación entre seguridad y defensa constituyó uno de los rasgos centrales de la democracia construida luego de 1983 en la Argentina y una de las principales razones por las que las Fuerzas Armadas dejaron de ser un actor político influyente, poniendo fin a medio siglo de constantes golpes y tutelas militares. Pero en los últimos años, gobiernos de distinto signo político han adoptado medidas que tienden a instalar la idea de que los militares pueden o deben intervenir en temas como las políticas contra el narcotráfico. Estas medidas contribuyen también a naturalizar el crecimiento incesante del aparato de seguridad, tendencia sostenida en las últimas dos décadas con el aumento exponencial de la cantidad de policías, a lo que ahora se sumaría el aporte militar. Las autoridades políticas nunca terminan de precisar cuál es el diagnóstico riguroso que justifica semejante inflación securitaria. Apenas si hacen vagas alusiones al narcotráfico, al terrorismo o al crimen organizado como “amenazas a la soberanía”, según indica la Declaración de Emergencia en Seguridad del enero de 2016.

En este artículo presentamos los antecedentes locales de este proceso de erosión de la demarcación entre seguridad y defensa y su inscripción en una dinámica regional. Ello permite revisar también los principales resultados que tuvo la militarización de la seguridad interior en aquellos países en la que se materializó en políticas efectivas, haciendo especial énfasis en su impacto en los derechos humanos. Analizamos finalmente el alcance y los riesgos asociados a las medidas tomadas en este sentido por el gobierno nacional en 2018.

La dimensión regional: “nuevas amenazas” y militarización de la seguridad interior

La Argentina y otros países latinoamericanos vienen transitando procesos de endurecimiento y militarización de la seguridad que, si bien son heterogéneos, comparten ciertos

¹ Integrantes del Equipo de Seguridad Democrática y Violencia Institucional del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

rasgos comunes que permiten pensarlos desde una mirada regional. Esta dimensión regional puede ser reconocida en al menos tres aspectos: en lo ideológico, la promoción de las “nuevas amenazas” como nueva doctrina por parte de algunas agencias de EEUU; en su aspecto material, el flujo de cooperación en seguridad entre EEUU y América Latina que implica una masa de recursos destinados a desdibujar la distinción entre seguridad y defensa a través de la formación, la capacitación y el equipamiento; y en su aspecto normativo, la sanción en varios países de leyes u otras normas que amplían la participación de los militares en tareas de seguridad interior y/o buscan garantizar su impunidad e impedir la rendición de cuentas cuando incurren en prácticas ilegales bajo la excusa del combate al delito.

En relación con el primer punto, la doctrina de las “nuevas amenazas” sostiene que, ante la ausencia de conflictos bélicos en la región, las principales amenazas a la estabilidad de los Estados provienen ahora de algunas actividades de criminalidad organizada transnacional y de fenómenos heterogéneos como “la pobreza”, “las migraciones” o incluso “el populismo”, que en realidad son fenómenos socio-económicos. A esto debe sumarse, en los últimos años, la insistencia de EEUU de sumar al terrorismo como “nueva amenaza” (Sain, 2001; CELS, 2017). Desde el punto de vista de esta doctrina, las Fuerzas Armadas de los distintos países de la región deberían ser re-entrenadas para enfrentar estos fenómenos diversos y mal definidos.

La razón por la cual estas problemáticas deberían recibir una respuesta militar no termina de quedar clara. En algunos casos se argumenta que se trata de fenómenos transnacionales, como si ello fuera equivalente a una agresión externa militar. En otros casos se afirma que, si no hay hipótesis de conflicto militar, las Fuerzas Armadas tal como se las conocía ya no tienen razón de ser y por lo tanto deberían transformarse en una suerte de fuerza policial, de lo contrario se estarían malgastando recursos. En todo caso, las “nuevas amenazas” son utilizadas como un argumento central por quienes buscan convencer a las autoridades y a la opinión pública de que no existe una diferencia de naturaleza entre los problemas de seguridad ciudadana y los temas de defensa nacional.

En este sentido, esta postura implica una continuidad importante con la Doctrina de Seguridad Nacional. Al mismo tiempo, cabe señalar que los EEUU no aplican esta doctrina dentro de su territorio, donde las Fuerzas Armadas tienen prohibido intervenir en asuntos de seguridad interior, sino que la promueven para que sea adoptada por los países latinoamericanos (Isacson, Withers y Santos, 2010).

Las políticas implementadas bajo la coartada de las “nuevas amenazas” muestran la influencia directa de los Estados Unidos en esta agenda: entre 2000 y 2017 ese país transfirió más de 20 mil millones de dólares a América Latina y el Caribe en cooperación en materia de seguridad. Al menos una cuarta parte de estos fondos provinieron del Departamento de Defensa. La “lucha contra el narcotráfico”, desde la perspectiva prohibicionista del control de la oferta, ha sido la principal justificación para esas transferencias, aunque dicha agenda contempla también otras cuestiones como el terrorismo y las protestas sociales (Tokatlian, 2018).

Un indicador central para observar cómo esta masa de dinero de cooperación promueve la indiferenciación entre seguridad y defensa son las capacitaciones y entrenamientos brindados por EEUU. Por un lado, están aquellos entrenamientos destinados a las policías,

pero impartidos por militares. Estos son espacios de transmisión de saberes militares que luego son aplicados por las fuerzas de seguridad en intervenciones territoriales con un uso excesivo de la fuerza y una caracterización de la población como “enemigo”. Por otro lado, el entrenamiento de efectivos de las Fuerzas Armadas de la región en cuestiones como “lucha contra el narcotráfico” u otras tareas de seguridad interna, sobre todo mediante ejercicios militares conjuntos que capacitan a los militares en tareas como detección, monitoreo e incautación de drogas u otros bienes ilícitos. Entre 2000 y 2017 más de 250 mil funcionarios policiales y militares de América Latina fueron entrenados con financiamiento estadounidense en programas de este tipo². Otros actores regionales, como Colombia, han asumido un rol de liderazgo en este aspecto y actualmente entrenan a las fuerzas de otros países, “exportando” capacidades adquiridas en el intercambio con Estados Unidos.

Otra dimensión fundamental para entender estos procesos es la compraventa de armas y equipamiento, ya sea la adquisición de equipos de gran porte para las fuerzas de seguridad o armamento liviano para las Fuerzas Armadas. Entre 2000 y 2016, los países latinoamericanos gastaron casi 9 mil millones de dólares en compras de este tipo a EEUU. Los mayores compradores fueron Colombia y México, y en menor medida Brasil y Chile³. América Latina también ha adquirido armas y equipamiento a la Unión Europea, Israel y Rusia, entre otros países.

El equipamiento militar comprado en el marco de estas medidas contra las “nuevas amenazas” representa sin duda un riesgo de agravamiento de los altos niveles de violencia social e institucional que caracterizan a la región. Un ejemplo de ello es la reciente compra por parte de Argentina a Israel de lanchas artilladas que el ejército israelí utiliza en zonas de conflicto bélico, y que aquí serán utilizadas por la Prefectura Naval para patrullar ríos en los que no existe ninguna hipótesis de conflicto, más que la presencia del “narcotráfico”, es decir, de mulas, pasadores y otros contrabandistas cuyo poder de fuego es casi nulo.

En paralelo a estas tendencias, en gran parte de la región hay actores locales, militares y civiles, cuyos intereses convergen con esas estrategias. En general esto se traduce en la sanción de leyes especiales que introducen cambios en el plexo normativo con el que los países regulan, en mayor o menor medida, la distinción entre defensa y seguridad. Esto sucede por ejemplo con leyes que amplían las capacidades de intervención de las Fuerzas Armadas, tales como las “leyes de derribo” de aeronaves sospechadas de transportar bienes ilegales. También las distintas formas en que se autoriza o se amplían las facultades militares para intervenir en tareas de seguridad, como ocurrió en México en 2006, o en Brasil y la Argentina en 2018. Por último, otras medidas normativas están dirigidas a garantizar la impunidad de las violaciones de derechos humanos cometidas por militares en el marco de estos procesos, como aquellas que amplían el alcance de la justicia militar o las que establecen como no punibles las muertes y lesiones provocadas por fuerzas armadas y de seguridad en el marco de sus funciones.

Allí donde se implementó, la intervención de militares en seguridad no ha tenido éxito

² Datos de Security Assistance Monitor - Training. Disponible en: <https://securityassistance.org/data/country/trainee>

³ Datos de Security Assistance Monitor – Arms Sales. Disponible en: <http://securityassistance.org/data/country/arms>

en términos de desarticulación de los mercados ilegales ni de reducción de la violencia. En cambio, tuvo impactos graves en los derechos humanos. Los países que han optado por la participación sostenida de Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, como México, Colombia, Honduras, El Salvador y Guatemala, son los que presentan las vulneraciones de los derechos humanos más graves, entre las que se cuentan ejecuciones, torturas y desapariciones forzadas.

En Colombia se investigaron más de tres mil casos de ejecuciones realizadas por el Ejército entre 2002 y 2008 en operaciones contra la guerrilla y el crimen organizado. Estas ejecuciones llegaron a ser conocidas como “falsos positivos”, ya que se trataba de personas sin relación alguna con estas actividades que, luego de ser asesinadas, eran presentadas como muertas en enfrentamientos (Human Rights Watch, 2015). México presenta un escenario preocupante en el que el accionar de los grupos criminales se ve retroalimentado por las intervenciones ilegales de las Fuerzas Armadas. Según el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas entre 2007 y 2017 se relevaron más de 35 mil denuncias de desaparición, que muchas veces encubren casos de ejecuciones (CIDH, 2015; Centro Prodh, 2017). En estos países también se registra un aumento de prácticas de tortura y otros tipos de abuso, tanto en el marco de supuestas investigaciones criminales con el fin de obtener información, como con fines de extorsión en contextos de participación de militares en redes de ilegalidad.

En 2016, en El Salvador, un grupo de soldados fue enviado por sus superiores a capturar y torturar a dos jóvenes que en días previos habían cometido un robo en la casa de un coronel del Ejército. Por este hecho, ocho militares fueron condenados a 14 años de prisión, y tres altos jefes del Ejército enfrentan cargos por haber dado la orden y, luego, intentar sobornar y amenazar al tribunal⁴. En Brasil, la intervención militar del estado de Río de Janeiro en 2018 generó un cambio cualitativo a partir de la entrega de la gestión de la seguridad a los mandos militares. Entre el primer semestre de 2013 y el mismo período de 2018 las muertes a manos de funcionarios de seguridad y de las Fuerzas Armadas prácticamente se triplicó.⁵

El debilitamiento de la separación entre seguridad y defensa en la Argentina

A diferencia de otros países de América Latina, en la Argentina desde la recuperación democrática las fuerzas militares no conservaron un peso sustancial en la agenda de seguridad. Esto se debe sobre todo a que, luego de las masivas violaciones de derechos humanos cometidas durante la última dictadura cívico-militar, se conformó en los años de la transición y consolidación democrática un fuerte consenso interpartidario en torno a la no-intervención castrense en la vida política del país. Este consenso se plasmó en las leyes

de Defensa Nacional (1988), de Seguridad Interior (1992) y de Inteligencia Nacional (2001). Estas leyes distinguen estrictamente los ámbitos de seguridad interna y de defensa externa, y acotan a circunstancias muy específicas y limitadas la potencial intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad. Sólo un reducido grupo de países del Cono Sur de la región ha mantenido un límite firme y preciso entre la seguridad y la defensa.

Aunque existieron intentos de erosionar este acuerdo por parte de algunos sectores minoritarios, Argentina lo sostuvo como uno de los hitos fundantes de la democracia aun cuando una gran cantidad de países de la región avanzaban en sentido contrario a partir de la difusión de la doctrina de las “nuevas amenazas”.

En el año 2006 se reglamentó la Ley de Defensa Nacional por medio del Decreto N° 727. Éste circunscribió el accionar de las Fuerzas Armadas a la actuación frente a “agresiones de origen externo”, definidas como “el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país”. También rechazó expresamente “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’”. Sin embargo, en los últimos diez años los sucesivos gobiernos tomaron medidas que fueron debilitando la demarcación y corriendo el límite del involucramiento militar en temas de seguridad.

En 2007, el Ministerio de Defensa dispuso la utilización de recursos del Ejército y de la Fuerza Aérea para el control del espacio aéreo nacional en la zona del Noroeste y Noreste argentino (NOA y NEA respectivamente), en coordinación con las fuerzas de seguridad. Esta acción, denominada Operativo Fortín, fue complementada en 2011 con el Operativo Fortín II y el Operativo Escudo Norte, que habilitó el uso de radares de inteligencia del Ejército para intensificar la vigilancia en el NOA y NEA.

En agosto de 2013 se decidió la ampliación de estos operativos en curso, asignando nuevos recursos como equipos de inteligencia táctica del Ejército, incluyendo cámaras y sensores de movimiento, y un Radar de Alcance Medio de la Fuerza Aérea, entre otras cosas. Se buscaba de esta forma “incrementar la vigilancia y el control del espacio terrestre, fluvial y aéreo de jurisdicción nacional en las fronteras noreste y noroeste” del país. Esta ampliación también implicó un incremento en la cantidad de efectivos militares asignados a estas tareas. Al menos 270 militares fueron afectados a estos operativos en 2011, mientras que en 2013 se desplegaron otros 4500. Las especificaciones normativas de los Operativos Fortín y Escudo Norte no permitieron que los militares participen de los operativos de identificación de vuelos irregulares, ni que realicen análisis de la información de inteligencia suministrada a las fuerzas de seguridad federales.

En paralelo, la misma cantidad de personal de la Gendarmería Nacional, que custodia las fronteras terrestres como parte de su función primaria, fueron enviados a realizar patrullajes urbanos en distritos del Conurbano bonaerense, como parte del Operativo Centinela creado por el Ministerio de Seguridad de la Nación. El Plan Cinturón Sur, por su parte, desplegó a 2500 efectivos de GNA y PNA en barrios del sur de la Ciudad de Buenos Aires (CELS, 2015). A principios de 2017 ambos fueron formalmente derogados, aunque los efectivos aún no se han retirado.

Pese a su aducida excepcionalidad, estas acciones fueron prorrogadas durante sucesivos

4 “El Salvador. A juicio policías y militares acusados de torturas y agresiones sexuales”, Resumen Latinoamericano, 19 de abril de 2018. Disponible en <http://www.resumenlatinoamericano.org/2018/04/19/el-salvador-a-juicio-policias-y-militares-acusados-de-tortura-y-agresiones-sexuales/>

5 “Número de mortes por intervenção policial no RJ mais que dobra em cinco anos”, O Globo, 15 de agosto de 2018. Disponible en <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/08/15/numero-de-mortes-por-intervencao-policial-no-rj-chega-a-895-em-2018.ghtml>

años. En los hechos, estos operativos debilitaron el principio de demarcación entre seguridad y defensa establecido por la Argentina hace tres décadas, que se había mantenido intacto en el plano normativo. Con el gobierno de Cambiemos asumido en diciembre de 2015 este proceso continúa, se profundiza y al mismo tiempo cambia en términos cualitativos, ya que se trata de una administración que se alinea de manera explícita con la doctrina de las “nuevas amenazas” y que se decide a avanzar sobre la normativa, en la medida en que la correlación de fuerzas se lo permite.

La gestión del actual presidente Mauricio Macri se ha caracterizado en sus primeros tres años por intensificar un discurso político que aboga por el debilitamiento de esta separación. El gobierno actual se posiciona en los debates regionales y globales desde un claro realineamiento con las directivas de EEUU y otros países centrales. Esto implicó adoptar acriticamente el paradigma de las “nuevas amenazas”, sobre todo con afirmaciones centradas en los riesgos del narcotráfico y especialmente del terrorismo. Distintos funcionarios y funcionarias de la alianza Cambiemos se pronunciaron a favor de modificar la legislación vigente por considerarla limitante y anacrónica.

Al mismo tiempo, altos funcionarios de los Estados Unidos, entre ellos el jefe del Comando Sur Almirante Kurt Tidd, visitaron la Argentina y se reunieron con sus pares de los Ministerios de Defensa y de Seguridad, incrementando la interacción entre ambos. Está claro que las reiteradas declaraciones oficiales respecto de involucrar a las Fuerzas Armadas en tareas que competen a las fuerzas de seguridad tienen implicancias concretas sobre la agenda de cooperación militar.

Desde su asunción, el gobierno de Cambiemos designó a militares dentro del Ministerio de Defensa, erosionando la conducción civil de las Fuerzas Armadas, y asignó competencias a sus agregados militares para que recopilen información sobre narcotráfico y terrorismo en los países en los que se encuentran. Estas acciones vulneran la normativa vigente y avanzan en la reorientación de las Fuerzas Armadas hacia tareas de seguridad interna. En 2016, el gobierno estableció por decreto el Operativo Fronteras, que extendió el anterior Escudo Norte y mantuvo el involucramiento de recursos militares tecnológicos y humanos para vigilar las fronteras junto a las fuerzas de seguridad “hasta tanto nuevas y más eficaces medidas de seguridad del espacio terrestre, fluvial y aéreo puedan ser implementadas”.

Aún más importante en este sentido fue la sanción del Decreto N° 228/2016, que declaró la “Emergencia en seguridad pública” en todo el país para “revertir la situación de peligro colectivo creada por el delito complejo y el crimen organizado”. En esa normativa por primera vez se considera que el narcotráfico es una amenaza a la soberanía nacional. Según las normas que regulan la actuación del Sistema de Defensa Nacional, no pueden considerarse amenazas a la integridad territorial las actividades de las organizaciones criminales de ningún tipo, aun cuando dichas actividades se concentren en las zonas de frontera.

Este decreto estableció también las “Reglas de protección aeroespacial” que habilitaron a la Fuerza Aérea a utilizar la fuerza letal contra aeronaves consideradas hostiles. El derribo de aviones es contrario a la Constitución Argentina porque implica la posibilidad de abatir elementos no militares, con resultados potencialmente letales para sus tripulantes sin juicio previo. Esta norma fue prorrogada en 2017 por otro año, y actualmente no existe claridad sobre su vigencia. Además, el decreto renombró el Operativo Fronteras como Operativo In-

tegración, al que otorgó el carácter de “permanente”, perpetuando el accionar de los militares en la frontera norte (CELS, 2017; Sain, 2018).

Finalmente, en julio de 2018 se sancionó el Decreto N° 683 que modifica la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, partiendo del argumento de que el decreto reglamentario sancionado en 2006 no respetaba el espíritu de la ley, sino que era un “exceso reglamentario”. Este nuevo decreto se apoya en tres ejes principales: como primer punto, se elimina toda referencia a que una agresión externa debe ser de origen estatal, lo cual amplía los supuestos de intervención primaria de las Fuerzas Armadas a cuestiones pertenecientes al ámbito de la seguridad. En segundo lugar, otorga a las Fuerzas Armadas la facultad de custodiar ‘objetivos estratégicos’ sin las limitaciones de la Ley de Defensa, que establece que esta custodia sólo podría darse cuando una ley del Congreso defina esos objetivos como zona militar. Aún no se conoce la lista de aquellos puntos designados como “estratégicos”, lo que plantea serias dudas sobre los criterios con los cuales esto es definido. Este concepto podría llegar a incluir centrales nucleares o recursos naturales protegidos y, por ende, tener consecuencias negativas concretas sobre manifestaciones sociales que puedan ocurrir en esas áreas, entre otras cosas. Por último, el decreto hace hincapié en las tareas de “apoyo logístico” de los militares a las fuerzas de seguridad sin decir quién ni con qué alcance definirá la intervención militar en seguridad. Esto se relaciona con el Decreto N° 703/18 sancionado a la par de esta norma, que aprueba una nueva Directiva de Política de Defensa Nacional. En estos nuevos lineamientos para la defensa se refleja claramente la asociación entre las Fuerzas Armadas y aquellos conflictos “no convencionales”. En los hechos, estos decretos implican un cambio sustantivo en la política de seguridad (contrario a lo que establecen las leyes) y una transferencia de recursos desde el aparato de defensa al de seguridad.

A pesar de la potencial magnitud de estos cambios, se realizaron por decreto, es decir, sin mediar debate político, en un espíritu claramente opuesto a la cooperación que culminó con la sanción de las leyes de Defensa, Seguridad e Inteligencia en las décadas anteriores.

Al mismo tiempo, el Ministerio de Defensa emitió la Resolución 860/2018 mediante la cual creó el Operativo Integración Norte en la zona de frontera que se extiende entre la localidad de San Antonio de los Cobres en la provincia de Salta y la ciudad de Puerto Iguazú en la provincia de Misiones. Este operativo, cuya vigencia en principio es de un año, establece funciones de apoyo logístico, actividades de adiestramiento operacional y operaciones de apoyo a la comunidad. Lo más preocupante de este decreto es que indica que las “reglas de comportamiento” que deben adoptar los militares destinados a este operativo han sido declaradas “secreto militar”. Esto significa que no es posible conocer qué es lo que los militares pueden o no pueden hacer en el marco de este operativo, lo que constituye un evidente obstáculo para cualquier intento de monitorear la actuación militar de parte de la ciudadanía.

Esto abre nuevos interrogantes sobre las funciones de inteligencia militar asociadas necesariamente a las tareas de patrullaje e intervención frente a fenómenos como el terrorismo, tareas de inteligencia que actualmente las Fuerzas Armadas tienen vedada por ley. Resulta preocupante que la administración actual alegue motivos de seguridad nacional o se escude en el secreto militar para ocultar detalles sobre los operativos de seguridad en curso y el rol que los militares desempeñan en ellos.

A modo de cierre: espejos lejanos y riesgos cercanos

La perspectiva ideológica y el realineamiento geopolítico iniciado por el gobierno de Cambiemos implica el abandono de la idea de seguridad ciudadana⁶ y un retorno a la noción de seguridad nacional, donde el bien supuestamente amenazado por "la delincuencia" es el propio Estado o la soberanía. Como se vio en este capítulo, la experiencia de los países que han avanzado con esta perspectiva a través de la militarización resultó desastrosa en términos de derechos humanos, y no han tenido éxito en detener la expansión de los mercados de drogas a pesar de las intervenciones militares violentas. Estos escenarios, como el de México o incluso el de Brasil, donde se ven cotidianamente fuerzas militares disparando sus fusiles en los barrios pobres, aún parecen lejanos para la Argentina, sobre todo dados los interrogantes sobre la capacidad operativa real de nuestras Fuerzas Armadas. Pero esto no significa que los cambios iniciados sean inocuos o no deban generar alarma.

Para empezar, estos cambios buscan naturalizar el hecho de que las Fuerzas Armadas son parte del dispositivo de seguridad ya que, intervengan o no activamente, serán llevadas a la frontera para remplazar a las fuerzas policiales que se despliegan en los centros urbanos. Este tipo de patrullaje abre muchos interrogantes, como por ejemplo su relación con la inteligencia militar, práctica que tienen prohibida por ley. En segundo lugar, la expresión prohibicionista y militarista se articula con políticas y retóricas punitivas frente a cuestiones sociales como la migración, la disputa por las tierras y la protesta social, echando mantos de sospecha y demonizando cualquier activismo o reclamo que sea identificado como una "amenaza" a determinados intereses. En tercer lugar, la "guerra" contra el narcotráfico y el terrorismo aparece como la justificación más reciente para sobredimensionar el aparato de seguridad y organiza las políticas y las acciones de ampliación punitiva.

La Argentina tiene una tasa de policías (900 cada 100 mil habitantes) que casi triplica la media mundial registrada por Naciones Unidas (300 cada 100 mil⁷). A pesar de esta inflación policial, el gobierno sostiene que no alcanza, e incorpora recursos militares al aparato de seguridad.

Al mismo tiempo, por la perspectiva de seguridad nacional ahora vigente, se amplió la agenda de inteligencia con el impulso de nuevas herramientas procesales de vigilancia, la cooperación e intercambio de información de inteligencia entre países y la ampliación de la lógica del secreto. Todo esto ya está impactando en un aumento sostenido de las tasas de encarcelamiento sobre todo por delitos menores relacionados con las drogas, como el narcomenudeo, en una mayor vigilancia estatal y en denuncias de inteligencia ilegal.

Por otro lado, la transformación de las Fuerzas Armadas en una herramienta para la persecución de contrabandistas de frontera, bajo la excusa de que las actividades de estos grupos constituyen una amenaza a la soberanía, implica la renuncia a pensar verdaderas políticas de defensa a nivel nacional y regional. Este camino implicaría una cesión de hecho de sobe-

6 Según la CIDH "el concepto de 'seguridad ciudadana' es el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, en lugar de los conceptos de 'seguridad pública', 'seguridad humana', 'seguridad interior' u 'orden público'. Este deriva pacíficamente hacia un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana como objetivo central de las políticas a diferencia de la seguridad del Estado o el de determinado orden político" (CIDH 2009: 8).

7 Las estadísticas de la UNODC se pueden consultar en <https://data.unodc.org/#state:1>

ranía, a partir de la cual se instaura una división entre las Fuerzas Armadas locales, entendidas ahora como nuevas fuerzas policiales, y las Fuerzas Armadas de los EEUU, que serían las únicas con capacidad de intervenir en conflictos de tipo militar.

Pero sobre todo estos cambios implican el riesgo concreto de volver a transformar a los militares en actores políticos, anulando así uno de los principales logros de la democracia argentina. Las cuestiones de seguridad son temas centrales de la agenda política desde hace al menos 25 años, y el involucramiento de las Fuerzas Armadas les da voz en un asunto extremadamente complejo, delicado y para el que no están formadas. Las consecuencias de esto no se manifiestan necesariamente como durante el siglo XX, a través de golpes militares, pero basta observar el caso de Brasil para entender qué significa tener unas Fuerzas Armadas que se involucran en el juego político, realizan amenazas a otros actores institucionales y ejercen un poder de veto reñido con los principios básicos de la democracia.

Bibliografía

- CELS (2015). "Nuevos embates al principio de demarcación entre seguridad y defensa. Lecciones de la historia de la Argentina y de la región". Derechos humanos en Argentina. Informe 2015, Buenos Aires, Siglo XXI. Disponible en: <http://www.cels.org.ar/especiales/informe-anual-2015/wp-content/uploads/2015/12/9-Nuevos-embates-al-principio-de-demarcacion-C3%83%C2%B3n-entre-seguridad-y-defensa.pdf>
- CELS (2017). "Nuevas amenazas. Consecuencias del realineamiento geopolítico en la seguridad interior". Derechos humanos en la Argentina. Informe 2017, Buenos Aires, Siglo XXI. Disponible en: https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/12/Capitulo3_1A17.pdf
- CENTRO PRODH (2017). Perpetuar el fallido modelo de seguridad. México DF, Centro Prodh. Disponible en: http://www.centroprodh.org.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=226&Itemid=28&lang=es
- CIDH (2009). Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/seguridad%20ciudadana%202009%20esp.pdf>
- CIDH (2015). "Situación de los derechos humanos en México". Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>
- HUMAN RIGHTS WATCH (2015). "El rol de los altos mandos en falsos positivos. Evidencias de responsabilidad de generales y coroneles del Ejército colombiano por ejecuciones de civiles". Disponible en: <https://www.hrw.org/es/report/2015/06/23/el-rol-de-los-altos-mandos-en-falsos-positivos/evidencias-de-responsabilidad-de>
- ISACSON, Adam, WITHERS, George y SANTOS, Lucila (2010). Preach what you Practice: The Separation of Military and Police Roles in the Americas, WOLA, 2010. Disponible en: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2010/11/preachwhatyoudo.pdf>
- SAIN, Marcelo (2001). "Las nuevas amenazas y las Fuerzas Armadas en la Argentina de los '90". Ponencia presentada en el XXIII International Congress Latin American Studies Association (LASA). Disponible en: <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/SainMarcelo.pdf>
- SAIN, Marcelo (2018). "La Fuerzas Armadas y la <<guerra contra las drogas>> en Ar-

gentina (2011-2018)". En TOKATLIAN, Juan Gabriel; SAIN, Marcelo y MONTENEGRO, Germán, *De militares a policías. La "guerra contra las drogas" y la militarización de la Argentina*, Buenos Aires, Capital Intelectual.

· TOKATLIAN, Juan Gabriel (2018). "Estados Unidos y la militarización del fenómeno de las drogas en América Latina". En TOKATLIAN, Juan Gabriel; SAIN, Marcelo y MONTENEGRO, Germán, *op. cit.*



Violencia del Estado

Penitenciarías