



Revista Científica General José María Córdova

ISSN 1900-6586 (impreso), 2500-7645 (en línea)

Volumen 16, Número 24, octubre-diciembre 2018, pp. 61-82

<http://dx.doi.org/10.21830/19006586.366>

**Citación:** Sain, M. F. (2018, octubre-diciembre). Militarization of the drug-trafficking control in Argentina? *Rev. Cient. Gen. José María Córdova*, 16 (24), 61-82.

DOI: <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.366>

---

## ¿Militarización del control del narcotráfico en Argentina?

---

Sección: ESTUDIOS MILITARES

Artículo de investigación científica y tecnológica

Marcelo Sain\*

*Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina*

---

Militarization of the drug-trafficking control in Argentina?

---

Militarização do controle do narcotráfico na Argentina?

---

Militarisation du contrôle du trafic de drogue en Argentine?

---

Recibido: 18 de junio de 2018 • Aceptado: 17 de septiembre de 2018

---

\* <https://orcid.org/0000-0003-4662-8947> - Contacto: [msain@unq.edu.ar](mailto:msain@unq.edu.ar)

**Resumen.** En este artículo se discute el proceso de militarización para el control del narcotráfico en Argentina durante el periodo 2015-2017. El análisis político del problema de la seguridad pública y el narcotráfico muestra una tensión entre la militarización y el ajuste económico (2013-2017), con respecto al consenso político que favorece la participación militar en el control del narcotráfico. Se concluye que en este gobierno se habilitó la intervención de la Fuerza Aérea para la vigilancia aeroespacial del país y la eventual conjuración de vuelos irregulares en la jurisdicción nacional. Así mismo, se llevó a cabo una serie de iniciativas y alocuciones tendientes a habilitar la participación del Ejército en labores de seguridad interior.

**Palabras clave:** control del narcotráfico; defensa nacional; Fuerzas Armadas de Argentina; militarización de la seguridad interior; seguridad pública.

**Abstract.** The process of militarization of drug-trafficking control in Argentina during the period 2015-2017 is discussed in this article. The political analysis of the issue of public security and drug trafficking establishes an existing tension between the militarizing drive and the economic adjustment (2013-2017), concerning the political consensus, which favors military participation in the control of drug trafficking. It is concluded that this government has enabled the Air Force's intervention in the surveillance of the country's aerospace and the possible thwarting of irregular flights in the national jurisdiction, as well as a set of initiatives and discourses aimed at enabling military involvement in internal security.

**Keywords:** Armed Forces of Argentina; drug trafficking control; militarization of internal security; national defense; public security.

**Resumo.** O processo de militarização do controle do narcotráfico na Argentina durante o período 2015-2017 é discutido neste artigo. A análise política do problema da segurança pública e do tráfico de drogas mostra uma tensão existente entre o militarização e o ajuste econômico (2013-2017), no que se refere ao consenso político, que favorece a participação militar no controle do narcotráfico. Conclui-se que este governo possibilitou a intervenção da Força Aérea na vigilância do espaço aéreo do país e o possível conjuração de voos irregulares na jurisdição nacional, bem como um conjunto de iniciativas e discursos que visam permitir o envolvimento militar na segurança interna.

**Palavras chave:** controle do tráfico de drogas; defesa nacional; Forças Armadas da Argentina; militarização da segurança interna; segurança pública.

**Résumé.** Cet article traite du processus de militarisation du contrôle du trafic de drogues en Argentine au cours de la période 2015-2017. L'analyse politique du problème de la sécurité publique et du trafic de drogue établit une tension existante entre la militarisation et l'ajustement économique (2013-2017) concernant le consensus politique qui favorise la participation des militaires au contrôle du trafic de drogue. On en conclut que ce gouvernement a permis à la Force aérienne d'intervenir dans la surveillance de l'aérospatiale du pays et la éventualité de vols irréguliers dans la juridiction nationale, ainsi qu'une série d'initiatives et de discours visant à permettre la participation militaire à la sécurité intérieure.

**Mots-clés :** contrôle du trafic de drogue ; défense nationale ; Forces armées de l'Argentine ; militarisation de la sécurité intérieure ; sécurité publique.

## Introducción

En septiembre de 2015, el Partido Propuesta Republicana (PRO), liderado por Mauricio Macri —por entonces jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y candidato presidencial de la coalición Cambiemos—, presentó la propuesta electoral “Terminar con el narcotráfico”, en la que se sostuvo que este constituía la “principal amenaza a la seguridad de cada argentino”. Entre las metas fundamentales en la materia, se destacaba la de “controlar en serio nuestras fronteras y nuestro espacio aéreo, para que no haya más vuelos ilegales” (Macri, 2015). Al igual que el kirchnerismo, la interdicción fronteriza despuntaba en el documento como la única acción de control.

Apenas se inició la gestión gubernamental, desde el Ministerio de Defensa se informó que la administración kirchnerista había dejado una deuda de 140.000.000 de pesos argentinos por el pago pendiente de viáticos de 1.700 efectivos del Ejército que habían participado en las acciones del Operativo Escudo Norte. Según señalaron desde la cartera ministerial, al comienzo de ese operativo habían participado unos 1.500 miembros del Ejército encargados de las tareas de vigilancia y control en la frontera norte, y otros 200 que operaron los radares de la Fuerza. No obstante, en el último año, por razones de recorte presupuestario, la dotación total de efectivos del Ejército fue de 800 (De Vedia, 2016).

Ahora bien, la visión macrista acerca del control del narcotráfico se reflejó en el Decreto 228/16 (Argentina, Ministerio de Finanzas Públicas, 2016), mediante el cual el Gobierno declaró la “emergencia de seguridad pública” en la “totalidad del territorio nacional”, con el fin de “revertir la situación de peligro colectivo creada por el delito complejo y el crimen organizado”<sup>1</sup> que afectaba al país, según sus consideraciones.

En el Título II de la citada norma (“Operativo Fronteras y fortalecimiento del control de puertos, hidrovías y mar argentino”), el gobierno macrista estableció una serie de disposiciones que implicaron la intervención de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad interior.

En primer lugar, al considerar que el Operativo Escudo Norte no había dado los “resultados esperados”, este fue transformado en el Operativo Fronteras, sin modificar ninguno de sus objetivos, metas y prescripciones, lo que significaba la continuidad del mismo pero bajo otro nombre.

Seguidamente, se dispuso la adopción de medidas y las adquisiciones necesarias para el “control material y tecnológico de la zona de fronteras”; la “radarización de la frontera norte” por parte del Ministerio de Defensa, con el fin de lograr “un eficiente control y una efectiva disponibilidad de información en relación a la ocupación y tránsito diario que se despliegue dentro del espacio aéreo soberano”; “la vigilancia y control en el ámbito

1 Con ello, el Gobierno hacía referencia a la producción, tráfico y comercialización de estupefacientes; el contrabando de armas y de estupefacientes; las actividades de una asociación ilícita criminal, terrorista o con fines políticos o raciales; el fraude y otros delitos contra la administración pública; la prostitución de menores y la pornografía infantil; la financiación del terrorismo; la extorsión; los delitos tributarios y la trata de personas.

de la frontera fluvial e hidrovías [...] así como en los puertos y espacios marítimos de jurisdicción nacional”; y el establecimiento, de la mano de la Agencia Federal de Ingresos Públicos”, de “los estándares y la normativa de seguridad concernientes a las zonas primarias aduaneras” para coordinar allí las labores de seguridad. Sin embargo, no se establecieron los parámetros, criterios y medidas específicas para llevar a cabo estos objetivos.

Con relación a la “protección del espacio aéreo” para combatir la criminalidad organizada, se aprobaron las Reglas de Protección Aeroespacial y se levantó el secreto militar de las Reglas de Empeñamiento para la Defensa Aeroespacial, ambas disposiciones aprobadas mediante el Decreto 2415/14<sup>2</sup>.

En los “niveles de conducción”, estas reglas instituían al presidente de la nación como la “autoridad nacional responsable” y, a partir de allí, diferenciaba dos niveles de autoridad. En primer lugar, la “autoridad de aplicación”, que era la responsable de la “supervisión y dirección general de las actividades operacionales que se realicen en cumplimiento de la misión asignada”, cuya responsabilidad recaía en el jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, el jefe del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea Argentina y el comandante operacional del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. En segundo término, la “autoridad de ejecución”, a cargo de la “planificación, conducción y ejecución de las operaciones del sector de Defensa Aeroespacial del Territorio” correspondiente, cuya responsabilidad recaía en el comandante del sector de defensa aeroespacial del territorio de la República Argentina.

Asimismo, estas reglas autorizaban, ante la presencia de un “vector incursor”<sup>3</sup> (aeronave no autorizada o que no responda las instrucciones de la autoridad), el desarrollo de una serie de acciones secuenciales tendientes a contrarrestar el hecho, tales como la identificación de la aeronave (con radares o con otras aeronaves); la emisión de advertencias u órdenes a la aeronave (si se puede establecer comunicación) en el sentido de que abandone la jurisdicción, aterrice o cualquier otra orden; la demostración de fuerza y el uso intimidatorio de la fuerza para obstaculizar, impedir o hacer cesar la acción de la aeronave; el uso de la fuerza para el derribo o destrucción de la aeronave; el desarrollo de Medidas Electrónicas Activas (MEA); y la ejecución de tareas de exploración y reconocimiento con medios aéreos.

2 El Decreto 2415/14, de diciembre de 2014, dispuso “la instalación y activación del Sector de Defensa Aeroespacial Paraná (Sedap)” con la misión de “garantizar la seguridad defensiva en el espacio aéreo comprendido dentro de los límites determinados por el planeamiento estratégico militar con centro en el Área Terminal Paraná (TMA PAR), desde el nivel del suelo y sin límite superior, desde el día 12 de diciembre y hasta el día 19 de diciembre de 2014, a fin de cooperar con las medidas de seguridad a implementarse durante el desarrollo de la Cumbre de Jefes y Jefes de Estado del Mercosur y Estados Asociados”, y se integró con elementos y medios de las Fuerzas Armadas.

3 En las reglas de referencia, un “vector incursor” es todo aquel medio aeroespacial (tripulado o no) identificado o no, empleado con fines incompatibles con los establecidos en el derecho aeronáutico nacional e internacional, que circule en el espacio aéreo contraviniendo las normas y reglamentos vigentes, que no responda o no acate las instrucciones de los servicios de control de tránsito aéreo y que no responda o no acate las instrucciones ordenadas por la autoridad aeronáutica militar responsable de la defensa aeroespacial del sector de defensa.

## Discusión

El gobierno macrista extendió la aplicación de las reglas de procedimiento establecidas en el Decreto 2415/14 a impedir o contrarrestar ataques aéreos sobre cumbres presidenciales (ataques terroristas); a los casos de derribo de aeronaves que transportan ilegalmente drogas, personas o mercancías, sin tener en cuenta la dificultad operacional en asimilar todo vuelo furtivo con un vuelo vinculado al narcotráfico; y a la trata de personas o el contrabando, sin considerar que una aeronave ilegal que no tenga intención de cometer un ataque terrorista no ameritaría ser derribada. Y, peor aún, dejaba en manos de las autoridades militares intervinientes la decisión del derribo de una aeronave furtiva, sin intervención judicial ni de las autoridades políticas del Ministerio de Seguridad o del Ministerio de Defensa.

No sólo se viola la Ley de Seguridad Interior [...] permitiendo que las Fuerzas Armadas participen en tareas de seguridad interior, sino que se le asigna nada menos que la potestad de decidir cuándo derribar un avión incluso en situaciones de “apoderamiento ilícito” (es decir, incluso en situaciones en que se tratase de un avión de pasajeros con personas inocentes a bordo), sin ningún tipo de control de las autoridades civiles. [...] El avión puede estar volando por debajo del mínimo de altitud o realizando maniobras erráticas porque está realizando un vuelo ilegal y no quiere ser detectado, pero eso no significa que se trate de terroristas. Por otra parte, aun tratándose de terroristas que hubieran secuestrado un avión, puede que no tengan intención de estrellarlo. Es decir, tenemos un protocolo pensado para permitir el derribo de aviones “narcos”, de cuto [sic] articulado se desprende que sólo se permite el derribo cuando se trate de un atentado terrorista; pero que hace alusión a situaciones de de [sic] tal nivel de vaguedad, que entrañan el riesgo de confusión entre un inminente atentado y la comisión de cualquier otro ilícito, infracción o, incluso, un mero desperfecto técnico. (Cano, 2016, pp. 149-150)

Tal como lo establece el jurista Daniel Cano, “cuando de lo que se trata es el derribo de aviones utilizados por narcotraficantes para el transporte de drogas [...], no existe justificación alguna que permita avasallar el derecho a la vida de los presuntos delincuentes, aplicando una pena de muerte mediante una ejecución extrajudicial violatoria, también, de la garantía del debido proceso” (Cano, 2016, p. 153).

Aún con estos anacronismos jurídicos e institucionales, Macri le otorgó a las Fuerzas Armadas la función de hacer vigilancia y control del espacio aéreo ante incursiones ilegales de aeronaves furtivas, con el fin de hacer frente al accionar del crimen organizado, en particular, el narcotráfico.

Al igual que todas las administraciones gubernamentales anteriores, el gobierno macrista no había elaborado un diagnóstico integral sobre el narcotráfico en el país y, en especial, sobre el tráfico de drogas ilegales desde el exterior hacia la Argentina. El gobierno desconocía cuánta droga se introducía al país y de qué forma, así como también ignoraba cuántos vuelos irregulares tenían lugar a través de la frontera norte

y, fundamentalmente, si esos vuelos furtivos estaban vinculados al narcotráfico, al contrabando de mercancías o al tráfico de personas, entre otros. Tampoco conocía la envergadura y diversificación de las organizaciones narcotraficantes internacionales que operaban en el país ni de qué manera lo hacían.

Sin embargo, Macri, a instancias de la ministra de seguridad, Patricia Bullrich, planteó que el crimen organizado constituía un “peligro colectivo” y echó mano de un conjunto de procedimientos y protocolos militares de defensa aeroespacial que habían sido diseñados y utilizados durante los años anteriores para cooperar con la seguridad durante las cumbres presidenciales que se desarrollaron en el país<sup>4</sup>. En ese marco, optó por una estrategia de *interdicción aérea* orientada a intentar vedar el ingreso de drogas al país mediante el uso de vuelos furtivos y excluyó cualquier acción de interdicción terrestre, fluvial o marítima. Tampoco tuvo en cuenta que la Fuerza Aérea Argentina no contaba con las aeronaves de interceptación necesarias para efectivizar el protocolo de defensa aeroespacial aprobado. Todo se limitaba a una gran divulgación de medidas y objetivos incumplibles.

Cuando el jefe del Gabinete de Ministros, Marcos Peña, compareció en abril de 2016 ante la Cámara de Diputados de la nación a informar sobre la marcha del gobierno, sostuvo que el Decreto 228/16 no violaba la legislación vigente en materia de seguridad interior, pero lo hizo mediante referencias jurídicas erróneas.

[...] De ningún modo el Decreto N° 228/2016 resulta violatorio de la Ley de Seguridad Interior N° 24.059 y la Ley de Defensa Nacional N° 23.554. La autorización de uso de la fuerza por parte de medios del Sistema de Defensa Aeroespacial, para ser empleados con el objeto de neutralizar vectores incursores que estuvieran realizando actividades ilícitas o delictivas en el marco de la “Emergencia de Seguridad Pública”, resulta amparada por la Ley de Seguridad Interior, en tanto las fuerzas armadas sean empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el Sistema de Seguridad Interior descrito en la referida Ley resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación para resguardar la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional, conforme lo establecen los artículos 2° y 31° de la Ley de Seguridad Interior. (Jefatura del Gabinete de Ministros, 2006)

Como ya se vio, de acuerdo con el artículo 31 de la Ley N.º 24.059 de Seguridad Interior, “el empleo de elementos de combate de las fuerzas armadas para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior” era de carácter “excepcional” y requería de la “previa declaración del estado de sitio”, detalle de significación dejado de lado por Peña.

4 Tal como se estableció en los considerandos del Decreto 228/16, entre 2005 y 2016, estas reglas de defensa aeroespacial fueron utilizadas en nuevas ocasiones, pero limitadas exclusivamente al ámbito geográfico de las cumbres de referencia y por el tiempo de duración de estos encuentros.

El 11 de marzo, el ministro de Defensa, Julio Martínez, recibió al embajador de Canadá, Robert Fry, y platicaron sobre el “intercambio de capacidades, de formación y de la participación conjunta en operaciones de paz de las Naciones Unidas”. El ministro, además, destacó el interés de recibir apoyo en la “lucha contra el narcotráfico”.

Nos interesa hacer intercambios en materia de formación, cooperación para emergencias, y en la lucha contra el narcotráfico. (Ministerio de Defensa de la República Argentina, 2016)

Por cierto, estas orientaciones estaban marcadamente influenciadas por las perspectivas y posiciones sostenidas y formuladas al respecto por el grupo militar de la Embajada de los Estados Unidos en la Argentina.

Durante la visita del presidente norteamericano Barack Obama a la Argentina llevada a cabo a finales de marzo de 2016, el gobierno argentino selló con el país del norte un conjunto de acuerdos de cooperación en materia de “seguridad y defensa”. Pasando por alto la distinción legal e institucional entre defensa y seguridad existente en nuestra legislación, los países “se comprometieron en trabajar juntos para combatir al crimen organizado y el tráfico de drogas” (Embajada de los Estados Unidos en Argentina, 2016b).

El 14 de abril, el ministro Martínez se reunió con la subsecretaria de Control de Armas y Seguridad Internacional del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Rose Gottemoeller. Tras el encuentro, el funcionario argentino señaló que se había tratado de una reunión “muy positiva y necesaria” en la que se habían comprometido a abordar, entre otros temas, la “lucha contra el narcotráfico”: “Avanzamos en una serie de temas que incluye la participación en misiones de paz, la cuestión antártica y la lucha contra el narcotráfico” (Ministerio de Defensa de la República Argentina, 2016c)

El gobierno no concretaba una posición institucional clara al respecto, pero daba señales a favor de la intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos de la seguridad interior. Eso volvió a ocurrir el 29 de mayo, Día del Ejército Argentino, cuando el presidente Macri indicó, en el Colegio Militar de la Nación, la necesidad de que las Fuerzas Armadas afrontaran, entre otros desafíos, las “amenazas del terrorismo”.

Necesitamos que las Fuerzas Armadas se adapten a las demandas y requerimientos del siglo XXI, primero ayudándonos a nuestra política exterior, participando en misiones de paz; lo segundo, debido al cambio climático, el pueblo argentino necesita de sus Fuerzas Armadas ahí, listas para reaccionar rápido y asistir; como también necesitamos que trabajemos juntos contra las amenazas del terrorismo. (Télam, 2016)

En consonancia con esta alocución, el 16 de junio de ese mismo año, el embajador argentino ante los Estados Unidos, Martín Lousteau, envió una nota al congresista Peter Visclosky, del Partido Demócrata del estado de Indiana, en la que le solicitaba una gestión para la eventual adquisición de equipamiento militar norteamericano para la Argentina.

En concreto, le requería al representante su cooperación para incluir en el presupuesto fiscal correspondiente al 2017 el financiamiento para la incorporación de equipamiento militar, particularmente, en el ítem “Departamento de Estado, Operaciones Externas y Programas Relacionados”.

La misiva especificaba que se trataba de pedido de material para las Fuerzas Armadas con el propósito de “defensa” y “misiones de paz”, aunque en la nota se mencionaba el papel de la Argentina en la cooperación con Washington en todo lo atinente a las “urgentes amenazas globales”, como la “lucha contra el terrorismo, el financiamiento del terrorismo, el tráfico de drogas y el delito organizado”. El listado de armamento incluía aviones caza F-16, tanques de guerra, helicópteros de ataque, aeronaves de transporte táctico y de entrenamiento, vehículos blindados anfibios, misiles de mediano y largo alcance y lanza misiles portátiles. Sin embargo, también se resaltaba la solicitud de armamento de seguridad, como veinte pistolas Taser X26 de 50.000 voltios (Amorín, 2017a, 2017b).

Desde entonces, comenzaron a circular en el ámbito gubernamental y parlamentario una serie de especulaciones acerca de una eventual modificación del Decreto 727/06 reglamentario de la Ley de Defensa Nacional a favor de habilitar la participación militar en labores de seguridad interior.

El 28 de junio de 2016, el ministro Martínez se reunió con el almirante Kurt Walter Tidd, titular del US Southern Command, reunión en la que acordaron la designación de un “enlace” de la Argentina en la sede de dicho comando en Miami. También se acordó la reanudación de ejercitaciones y capacitación bilateral en el marco de maniobras regionales e internacionales, luego de que estas actividades habían cesado durante las administraciones kirchneristas porque, en gran medida, implicaban acciones para afrontar las denominadas “nuevas amenazas” —luego rebautizadas por el US Southern Command como “desafíos multifacéticos a la seguridad”, lo que estaba vedado por la legislación interna— (Aguilera, 2016).

Simultáneamente, el almirante Tidd brindó una exposición en la Conferencia de Defensa Sudamericana 2016, desarrollada en Montevideo, y allí dio cuenta de los “cambios en el papel de los militares en la región”.

[...] El entorno global de seguridad es el más complejo, volátil e impredecible en por lo menos los últimos 50 años [...]. Ya no estamos tratando sencillamente con conflictos convencionales que desplazan a millones de personas y desestabilizan a regiones enteras, sino que también estamos enfrentando amenazas complejas, amenazas que se presentan en redes, tales como la delincuencia transregional y el extremismo violento que ultrapasa fronteras y límites. (Ommati, 2016)

Cuando el almirante Tidd fue puesto en funciones al frente del US Southern Command, en enero de 2016, el secretario de la Defensa de los Estados Unidos, Ashton Carter, marcó las prioridades de dicho comando, que nada tenían que ver con los asuntos defensivos-militares, pero sí con asuntos criminales.

[...] No podemos tolerar las actividades de organizaciones criminales que envenenan tantas comunidades de todo el continente americano, ya sea que se trate del tráfico de estupefacientes, de vidas humanas o ideologías extremistas, estas redes criminales son amenazas para todos nosotros. [...] Estos grupos no deberían encontrar ningún refugio en este hemisferio. Sé que el almirante Tidd comparte este compromiso inquebrantable. (Sánchez-Bustamante, 2016, p. 16)

En suma, para el gobierno norteamericano y, en particular, para el US Southern Command, las prioridades militares para nuestra región estaban exclusivamente orientadas al control de la criminalidad compleja relacionada particularmente con el narcotráfico.

El 7 de julio, el ministro Martínez, con una prolífica agenda de relaciones internacionales, se reunió en Buenos Aires con el coronel general Oleg Salyukov, comandante en jefe de la Fuerza Terrestre de la Federación Rusa. En la ocasión, Martínez manifestó la necesidad de incorporar nuevo equipamiento para las Fuerzas Armadas argentinas e “intercambiar conocimientos sobre temas relacionados con la lucha contra el terrorismo y ciberdefensa”. (Ministerio de Defensa de la República Argentina, 2016d)

Entretanto, la oposición tampoco parecía tener una visión clara al respecto. A principios de septiembre, Diana Conti, diputada nacional kirchnerista e integrante de la Comisión Seguridad Interior de la cámara baja, indicó que la participación de las Fuerzas Armadas en el control del narcotráfico era “un tema que se [venía] diciendo hace mucho tiempo” e interpretó que ello se inscribía dentro de las bases jurídicas vigentes debido a que el narcotráfico constituía un “ataque exterior” y la tarea de las fuerzas castrense es cuidar las fronteras y conjurar ese tipo de evento.

La misión de las Fuerzas Armadas es el cuidado de las fronteras o defender el país de un ataque exterior. Como crimen organizado internacional, el narcotráfico puede llegar a ser considerado un tipo de ataque exterior. [...] Lo que dijo Macri es correcto, dentro del marco legal. (El apoyo de Diana Conti, 2016)

A tono con ello, en septiembre de 2016, el exjefe del Ejército, el general César Milani, enterado de que el gobierno macrista había cancelado el despliegue del Ejército en la frontera norte, formuló una altisonante crítica a esa decisión. Sostuvo, en aquel momento, que el gobierno nacional carecía de un “plan estratégico” en materia de control del narcotráfico en la frontera norte.

[...] Lo que acá se está viendo es la falta total de un plan estratégico; hay una gran improvisación. También faltan acciones concretas importantes y [hay] falta de idoneidad en algunos ministerios. Hay involución en algunas áreas [...] ¿Qué se ha hecho ahora? Se ha retirado al Ejército, que tenía desplegado 1.500 hombres en la frontera norte. Nuestro proyecto era llevar eso a 4.000 hombres, [lo que le] otorgaba realmente una capacidad y un poder de disuasión importante en la frontera norte. [...] Ahora lo han retirado totalmente. Han dejado algunos radares, han dejado algunos elementos de

aviación para hacer interceptaciones, pero esto no otorga ningún poder ni capacidad de disuasión. La capacidad de disuasión la da la presencia de la fuerza en la frontera. [...] La razón por la cual esto se ha dado vuelta, no lo sé, pero realmente acá hay una falta notable de un plan estratégico, de una visión de conjunto, y se están haciendo parches, y nada más. (Milani, 2016)

Más adelante, reiteró sus críticas al gobierno nacional con el mismo tono.

Al gobierno le aconsejaría que dejara de hacer tanto marketing político, tanta propaganda política de todo tipo y se dedicaran más a gestionar. Lo que está faltando es gestión, y gestión en seguridad, en narcotráfico, es tener planes estratégicos, tener los medios y no lo que están haciendo ahora: simplemente parches; están [desplegando] una mayor cantidad de Gendarmería en Rosario [...], en algunas áreas urbanas y la frontera norte [es] un colador [...] Ahí teníamos 1.500 hombres del Ejército desplegados y teníamos un plan [...] con Daniel Scioli para elevar esto a 5.000 hombres en la frontera norte [para] ejercer un poder de disuasión importante contra el narcotráfico [...]. Bueno, todo eso se desmanteló; no hay nadie; quedaron unos pocos radares [...]. Sacaron al Ejército; sacaron completamente al Ejército. ¿Y que quedó? Quedaron algunos puestos de Gendarmería [...]. Habría que preguntarle a Patricia Bullrich [porque sacaron los 1.500 efectivos del Ejército de la frontera norte] y al ministro [Julio] Martínez, habría que preguntarle porque sacaron a las Fuerzas Armadas de la frontera norte; porque las sacaron absolutamente. (Milani, 2016)

Asimismo, Milani contó que en 2015 tenían preparado con el candidato a presidente de la nación escogido por Cristina Fernández como su sucesor (Daniel Scioli) el incremento del despliegue del Ejército en la frontera norte para participar en el control del narcotráfico. No obstante, dio explicaciones enrevesadas cuando intentó justificar la intervención de esa fuerza en ese tipo de labor claramente inscrita en la esfera de la seguridad interior.

[...] El proyecto que tenía [Daniel] Scioli era llevar 5.000 hombres [del Ejército] a la frontera norte [para actuar] en la frontera. No estamos hablando acá que el Ejército pueda participar en los problemas de narcotráfico o de seguridad interior; estamos hablando [del Ejército] en la frontera. [...] Que el Ejército desarrolle sus capacidades provocando un poder de disuasión importante en la frontera norte es más que óptimo para empezar a solucionar el problema del narcotráfico en Argentina. (Milani, 2016)

De este modo, Milani reconoció públicamente que el Ejército Argentino, bajo su conducción y con el consentimiento de la presidente Cristina Fernández, había realizado labores operacionales de control del narcotráfico que no tenía permitido llevar a cabo de manera legal.

En este marco, hacia octubre de 2016, el gobierno macrista tenía finiquitado un proyecto de reforma institucional orientado a entrelazar todos estos organismos nacionales, provinciales y municipales con incidencia en la “zona de seguridad de fronteras” de todo el país, para desarrollar una estrategia de “lucha contra el narcotráfico, la trata de

personas, el contrabando y los delitos transnacionales”. Para ello, en el proyecto se proponía una reforma estructural del sistema de control en las fronteras, en el que se transfería la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad del ámbito del Ministerio del Interior a la Secretaría de Fronteras del Ministerio de Seguridad. Esta última entidad centralizaría las tareas de inteligencia criminal y el esfuerzo policial contra los delitos cometidos en esas zonas y contaría con el apoyo logístico de las Fuerzas Armadas mediante la provisión de información obtenida por medio de radares militares y, eventualmente, el apoyo de aviones de la Fuerza Aérea para disuadir a las aeronaves sospechosas del delito de contrabando o narcotráfico (Dinatale, 2016a; Murano, 2016).

Estos boatos y las sucesivas formulaciones gubernamentales generaron la reacción de un conjunto de intelectuales, dirigentes políticos y sociales, exfuncionarios y organizaciones de la sociedad civil, todos ellos liderados por el Centro de Estudios Legales y Sociales, quienes elaboraron un extenso documento colectivo titulado *La riesgosa política del gobierno para las Fuerzas Armadas*, en el que se enmarcó la disposición del gobierno macrista de involucrar a las Fuerzas Armadas en labores de seguridad interior.

La participación militar en las cuestiones internas es fomentada por los Estados Unidos desde la década del cincuenta como política para América Latina. [...] El actual replanteo de las misiones castrenses y su legitimación se basa en la necesidad de enfrentar “nuevas amenazas”, entre ellas el narcotráfico, desde una perspectiva bélica. En la Argentina, la idea de que el “avance del narcotráfico” es el principal problema de seguridad —aunque no haya ninguna investigación seria que lo confirme—, justifica esta perspectiva. A partir de esto, como solución a la inseguridad, se impulsa una ampliación del rol principal de las Fuerzas Armadas y la militarización de la estrategia de intervención policial. (Colectivo, 2016, p. 3)

Luego de dar cuenta de las consecuencias negativas del uso de las Fuerzas Armadas en el control del narcotráfico en algunos países de la región, en particular, México y Colombia, los autores destacaron que la consecuencia institucional más gravosa de las acciones emprendidas por la administración macrista, enmarcadas en la “superposición entre la agenda de seguridad y quienes pugnan por la militarización”, ha sido la “creciente interacción entre los ministerios de Seguridad y Defensa bajo el formato de ‘coordinación de acciones’ entre funcionarios de alto nivel relacionados con la seguridad pública”, así como las “constantes reuniones de intercambio y cooperación del ministerio de Seguridad con funcionarios” de los Estados Unidos. Del mismo modo, los firmantes indicaron que se tomaron decisiones orientadas “a debilitar o transgredir el principio de demarcación entre los ámbitos de la seguridad y la defensa y ampliar las funciones de las Fuerzas Armadas”.

El regreso de las Fuerzas Armadas a misiones de seguridad interna viola el marco legal vigente y rompe el amplio acuerdo multipartidario que le dio origen. La participación de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interna las somete a una profunda

desprofesionalización, genera condiciones para una mayor intervención política y trae aparejada graves violaciones a los derechos humanos y degradación institucional, como surge de la experiencia comparada con otros países. (Colectivo, 2016, p. 15)

En diciembre, volvieron a rodar los rumores a favor de habilitar la intervención de las Fuerzas Armadas en acciones de seguridad interior. Ante esto, el secretario de Seguridad de la Nación, Eugenio Burzaco, reconoció que se estaba estudiando la posibilidad de dictar un decreto de necesidad y urgencia para autorizar a las Fuerzas Armadas a custodiar represas hidroeléctricas, centrales nucleares y otros objetivos estratégicos. Esta labor venía siendo realizada por efectivos de la Gendarmería Nacional y, en caso de ser reemplazados por las Fuerzas Militares, estas serían desplegadas en “la frontera y lugares críticos”.

Con este fin, la ministra de Seguridad Bullrich había solicitado al ministro de Defensa la disponibilidad de los 1.200 miembros de la Gendarmería Nacional que estaban destinados a la custodia de “objetivos estratégicos”, tales como las centrales nucleares de Atucha I y Atucha II o la represa hidroeléctrica de El Chocón, entre otros. El requerimiento, que se formuló por escrito, sugería la posibilidad de que esas labores de custodia fuesen ejercidas por efectivos de las Fuerzas Armadas, con el objetivo de abocar a los gendarmes ya no a tareas de vigilancia y patrullaje en la zona fronteriza —como había señalado Burzaco—, sino en las regiones metropolitanas en las que ya se encontraban desplegados otros efectivos de esa fuerza para llevar adelante acciones de prevención de delitos y control de protestas sociales. Martínez contestó que tenía “tropas listas” para esas tareas, pero que antes necesitaba que los efectivos castrenses tuvieran “cobertura legal”, ya que la legislación actual vedaba esa posibilidad.

[No se puede cometer] la misma irresponsabilidad que hizo el ex jefe del Ejército, general César Milani, con el aval del gobierno de Cristina Kirchner, de mandar a patrullar a militares las fronteras sin ningún respaldo legal. (Santoro, 2016)

En razón de ello, Martínez ordenó estudiar la posibilidad de reformar el Decreto 727/06, reglamentario de la Ley N.º 23.554 de Defensa Nacional, debido a que la prescripción de que “el sistema de defensa [debía] orientarse estructural y organizativamente hacia la conjuración de situaciones de agresión externa perpetradas por fuerzas armadas de otro Estado” era considerado por el equipo ministerial como “restrictivo y desactualizado”. Los funcionarios de esa cartera subrayaron que la iniciativa no apuntaba a usar a las Fuerzas Armadas para combatir el terrorismo, sino que (invocando al exministro Horacio Jaunarena, un referente de la militarización de la seguridad), ante una agresión terrorista, “la respuesta del estado argentino debe ser proporcional a la magnitud del ataque” (Santoro, 2016).

La posición gubernamental generó críticas de la oposición. El exministro de Defensa del gobierno kirchnerista, Agustín Rossi, rechazó la posibilidad de que el gobierno autorizara la participación de las Fuerzas Armadas en la protección de objetivos estratégicos.

Si se modifica la ley de Defensa entramos en una zona peligrosa [...]. Con el actual sistema de ley de Defensa y Seguridad Interior es una situación a priori en el límite de la legalidad. La sensación es que esto es un paso más, involucrando paulatinamente a militares en cuestiones de seguridad interior, que no es un punto de llegada sino de partida. Es un paso más hacia la idea del gobierno de reformular las leyes de Defensa [y Seguridad] Interior. (Militares podrían custodiar..., 2016)

No obstante, las preocupaciones del gobierno nacional respondían a razones diferentes a las esbozadas por Rossi. Desde octubre, las autoridades del Ministerio de Seguridad consideraban la posibilidad de que, hacia fin de año, se produjeran protestas y movilizaciones sociales contrarias al gobierno en función del creciente malestar social existente en los grandes centros urbanos. La necesidad de incrementar la presencia de efectivos de la Gendarmería Nacional en las regiones metropolitanas, en especial, en Buenos Aires, respondía a este temor.

Y fue en este contexto que la ministra de Seguridad y su par de la provincia de Buenos Aires, Cristian Ritondo, firmaron el mediodía del 12 de diciembre un acta de compromiso con unos cuarenta intendentes del conurbano para reforzar la seguridad en los municipios con efectivos de las Fuerzas Federales (Militares podrían custodiar..., 2016).

El objetivo es poder tener un mejor servicio de seguridad para la gente. Estamos haciendo un enorme esfuerzo con el envío de efectivos a los lugares que lo necesitan (Montenegro, 2016).

Al día siguiente, se supo que el Ministerio de Defensa había suscrito un convenio con la Guardia Nacional del Estado de Georgia, Estados Unidos, mediante el cual Argentina pasaba a integrar el State Partnership Program del US Department of Defense del Ministerio de Defensa norteamericano. Esto permitía a las Fuerzas Armadas nacionales desarrollar actividades conjuntas con la Guardia Nacional del Estado de Georgia, como operadora del US Southern Command estadounidense para brindar cooperación y concretar la venta de materiales a la República Argentina (Dinatale, 2016a).

Desde el Ministerio de Defensa difundieron la noticia de que se trataba de un “convenio de ayuda humanitaria” destinado a “brindar asistencia ante catástrofes naturales y ayuda humanitaria” (Ministerio de Defensa de la República Argentina, 2016b). Martín Lousteau, embajador argentino en el país del norte también dio cuenta del convenio en los mismos términos.

La cooperación en el caso de la Argentina con los Estados Unidos y por prioridad de nuestro país será para atender desastres naturales, programas de aviación, colaboración en las fronteras, en el cuidado del medio ambiente, en medicina militar, en una red de educación a distancia y en misiones de paz. (Dinatale, 2016a)

Pero ello no era totalmente cierto. En el anuncio brindado por la Embajada de los Estados Unidos en la Argentina se indicó que la inclusión de nuestro país en el State Partnership Program había sido solicitada a comienzos de 2016 por el presidente Macri, que los objetivos de la asistencia norteamericana eran más amplios que la ayuda humanitaria y que recalaban en cuestiones de la “seguridad”.

La relación entre Estados Unidos y Argentina tuvo un avance importante cuando a principios de 2016, el recientemente electo presidente Macri solicitó la inclusión de Argentina en el SPP [State Partnership Program]. Desde entonces, la Guardia Nacional de Georgia ha demostrado una diversidad de capacidades que ayudarán a responder a las necesidades de seguridad de Argentina y solidificar la colaboración preexistente en materia de seguridad. El SPP entre el Estado de Georgia y Argentina sentará las bases para desarrollar una relación exitosa a largo plazo al compartir experiencia en situaciones de emergencia y desastres, fortalecer la seguridad en las fronteras y la cooperación y preparación en materia de operaciones de mantenimiento de la paz. (Embajada de los Estados Unidos en Argentina, 2016a)

Tal como lo indica Montenegro, “el dispositivo militar contemporáneo de Estados Unidos está organizado sobre la base de dos tipos de organizaciones: las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional”. Esta última es una “fuerza a la vez federal y estadual”. Por un lado, constituye “un cuerpo militar encuadrado como la reserva de las Fuerzas Armadas y, en ese rol, tiene dependencia directa del Gobierno Federal a través de la Oficina de la Guardia Nacional del Departamento de Defensa”. Y, por otro lado, de manera simultánea, “es un cuerpo armado dependiente del gobierno de cada Estado que compone el país”, con la función de “contribuir a preservar la seguridad y el orden público en el territorio de cada Estado junto a las demás agencias y fuerzas policiales y de seguridad”. Para esto, mantiene “una dependencia directa del gobernador del Estado, a través de la autoridad política que este designe, de quien depende el general adjunto, que es la máxima autoridad militar de la Guardia Nacional de cada Estado”. De tal modo, este organismo está estructurado y desplegado territorialmente en las jurisdicciones estatales que componen Estados Unidos y, a nivel federal, se conforma con las Guardias Nacionales de cada una de estas.

[La National Guard] tiene por un lado la aptitud para cumplir misiones de seguridad de tipo militarizado, es decir, más “pesadas”, en las cuales se requiere un dispositivo de seguridad con mayor poder de fuego, disponibilidad logística, movilidad y flexibilidad operativa; [y] por otro lado, [es una] fuerza de reserva de las Fuerzas Armadas, [que] tiene la capacidad para desempeñar actividades eminentemente militares, de combate y de apoyo al combate. (Montenegro, 2017)<sup>5</sup>

5 Este trabajo desarrolla un buen tratamiento del tema de la National Guard norteamericana y su anclaje institucional en el sistema defensivo y de seguridad de los Estados Unidos.

xxxxxAsimismo, el State Partnership Program pertenece al Department of Defense norteamericano, que es administrado por la National Guard y ejecutado por los diferentes estados de la federación, con el fin de establecer una relación de cooperación con las fuerzas militares y de seguridad de otros países en materia de “preparación ante desastres y gestión de crisis”, “desarrollo de liderazgo para oficiales y suboficiales”, “reforma de la defensa y modernización militar”, “seguridad fronteriza, portuaria y de aviación”, “protección crítica de infraestructura y recursos” y “control del tráfico de narcóticos”, entre otros cometidos (National Guard State Partnership Program, 2016).

Así, pues, el convenio del Ministerio de Defensa con la Guardia Nacional del estado de Georgia apuntalaba las sospechas de sectores de la oposición acerca de la voluntad real del gobierno argentino de militarizar la seguridad pública. Estos previeron que el convenio era un marco general que tenía como objetivo real habilitar el empleo de personal militar en tareas de seguridad interna.

El Centro de Militares para la Democracia denunció que el acuerdo implicaba una vuelta a la Doctrina de la Seguridad Nacional y reclamó al Congreso Nacional que “no apruebe este nefasto ‘convenio’”.

Habilitar la posibilidad de volver a emplear a personal militar en seguridad interior, eludiendo burdamente la prohibición explícita de lo determinado por las Leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior. [...] Múltiples convenios de este tipo se han establecido últimamente en países africanos con resultados desastrosos [...]. Que las organizaciones políticas y sociales se movilicen para solicitar que el Congreso Nacional no apruebe este nefasto “convenio” por los peligros que su vigencia representará: volver a la represión militar interna establecida por la Doctrina de la Seguridad Nacional, ahora por la puerta de servicio desde donde ingresarán efectivos militares foráneos capitaneados por el tristemente famoso Comando Sur. (Escalada & Roconi, 2016)

Este centro de militares retirados y expertos en defensa nacional también salió a responder a las versiones informales echadas a rodar por fuentes del Ministerio de Defensa: “[El convenio] vincula estratégicamente al país con el estado de Georgia, que alberga más de 500 empresas de la industria aeroespacial y que tiene en su territorio a ocho de los diez principales contratistas de la Fuerza Aérea norteamericana” (Militares argentinos alertan..., 2017).

El interés de la administración de Cambiemos son las posibles inversiones que se puedan lograr en materia aérea, pero a cambio se delega la soberanía territorial-militar y la seguridad interna, lo que puede traer consecuencias de grave impacto dentro del territorio argentino, en los albores de la era Trump (Federico, 2016).

Por su parte, el exministro Rossi, también crítico de la iniciativa oficial, indicó que “por su magnitud y por involucrar tareas de seguridad y defensa, [el convenio] claramente debe pasar por el debate parlamentario y tener aprobación del Congreso [Nacional]” para ser válido. Y, dejando de lado las andanzas del general César Milani durante su gestión

ministerial, añadió que detrás de todo esto despuntaba la intención del gobierno de involucrar a los militares en el control del narcotráfico.

El Comando Sur tiene como política central para América Latina tratar de involucrar a las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interior. Uno de sus objetivos después de la etapa de dictaduras militares fue convertir a la Doctrina de la Seguridad Nacional en la de nuevas amenazas, considerando sobre todo al narcotráfico. La invocación a las catástrofes y a la ayuda humanitaria han sido dos de los ejes sobre los que siempre ha operado con un mismo objetivo: sacar a las Fuerzas Armadas de su misión principal. La seguridad fronteriza es tarea de las fuerzas de seguridad, por ende el convenio es impugnable [...] La Argentina tiene un centro de preparación [en operaciones de paz] reconocido internacionalmente, en Campo de Mayo, por lo que no veo cuál es el objetivo de que una fuerza de seguridad de Estados Unidos capacite a militares argentinos. [...] Desde la gestión de Nilda Garré planteamos propuestas para reformular los convenios de cooperación y colaboración con los Estados Unidos, muy imbuidos de la ideología de los '90, pero nunca las aceptaron. (Un convenio que viene..., 2016)

El politólogo Juan Gabriel Tokatlian también fue crítico del convenio y señaló que, en esta ocasión, el gobierno ha vuelto a optar “por el sigilo y la opacidad”. Asimismo, interpretó que la iniciativa se inscribía “en el marco más amplio del debilitamiento del tacto diplomático y el auge del músculo militar en la política exterior estadounidense desde el fin de la Guerra Fría”. Y dio luz a un aspecto hasta ese momento desconocido en el debate local, cuando indicó que el State Partnership Program había tenido su origen al finalizar la Guerra Fría con el propósito de “brindar asistencia y entrenamiento, mediante convenios entre distintas guardias nacionales estatales y las ex repúblicas que fueron parte de la Unión Soviética”. Tal como quedó plasmado en 2012, en un informe de la United States Government Accountability Office al Congreso norteamericano, entre 1992 y 1993 se había optado por “involucrar a las guardias nacionales estatales” debido a ello “resultaba ‘menos provocador’ hacia Rusia que la presencia de ‘militares propiamente dichos’ en naciones de su otrora área de influencia”.

Ahora, como lo fue en los noventas en otra coyuntura, el argumento es similar: bajar relativamente el perfil de involucramiento de las fuerzas armadas estadounidenses en ciertas tareas militares en el exterior y elevar la participación de las guardias nacionales en cuestiones en las que se borran los linderos entre seguridad y defensa. (Tokatlian, 2017)

De este modo, Tokatlian apuntaló la firme sospecha de que el gobierno, mediante este convenio, apuntaba a avanzar soterradamente en la paulatina intervención militar en asuntos de seguridad interna.

Entretanto, a comienzos de 2017, se conoció públicamente la decisión tomada en el ámbito del Ministerio de Defensa de producir un recorte significativo de gastos dentro

de la jurisdicción (Aguilera, 2017). En marzo, se filtró públicamente una presentación elaborada en esa cartera para ser elevada a la Jefatura de Gabinete de Ministros en la que se estimaba un drástico recorte de gastos (de, al menos, \$4.474 millones) destinados fundamentalmente al funcionamiento y al reequipamiento de las Fuerzas Armadas. En ese informe se especificaba, entre otros recortes, el “repliegue de 1.800 efectivos desplegados en el marco del Operativo Escudo Norte”, lo que equivaldría a un ajuste de \$160 millones. También se establecía el compromiso de producir el “repliegue del sistema de radares Rasiit”, es decir, del “sistema de radares de vigilancia terrestre para detección de blancos pequeños móviles” mediante su retiro del Operativo Fronteras; esto implicaría el ahorro de otros \$160 millones. Así mismo, se establecía la no ejecución del “contrato con INVAP por la modernización de los radares transportables (TPS 43)”, lo que generaba un ahorro de \$268 millones (Iñurrieta, 2017; Ministerio de Defensa de la República Argentina, 2017).

De todo esto se infería que, a contramarcha de lo señalado por la administración macrista al comienzo de su gestión, el despliegue de efectivos y medios operacionales del Ejército y la Fuerza Aérea en el marco del Operativo Fronteras, orientado al control del narcotráfico y la criminalidad organizada en las zonas de frontera, había continuado.

Pues bien, entre el 8 y el 12 de mayo de 2017, una delegación de la Armada Argentina participó en Rio de Janeiro, Brasil, del ejercicio militar anual Bell Buoy 2017, organizado y llevado a cabo por el Grupo de Trabajo en Tráfico Marítimo de los Océanos Pacífico e Índico, que es un consorcio de las fuerzas armadas con influencia en la zona. En este evento participaron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Estados Unidos, Paraguay, Perú, México y Uruguay. El objetivo era intercambiar experiencias en materia de “nuevas amenazas” para la seguridad marítima, entre las que despuntaron “los casos de piratería, tráfico de drogas, armas y personas, inmigración ilegal y terrorismo” (Barreto, 2017).

Según relató el capitán de navío brasileño Paulo Rohwer Santos, responsable de la planificación del ejercicio, durante el evento se generaron “situaciones de accidentes durante la navegación, sabotaje de infraestructura portuaria, secuestro de navíos, invasión de una plataforma petrolera, contaminación ambiental, piratería, crisis migratoria, combate de epidemias de enfermedades infectocontagiosas y terrorismo”. En lo relativo al terrorismo, destacó que “la observación de lo que sucede en el mundo, unida a las características particulares nacionales, contribuyeron a diseñar las situaciones de terrorismo que enfrentaron los militares participantes del Bell Buoy 2017”. Estas últimas abarcaron la infiltración de terroristas armados en barcos de pasajeros, el intento de abordaje de buques mercantes por parte de extremistas a bordo de lanchas rápidas y la búsqueda de terroristas con intención de abordar y dañar una plataforma petrolera. En palabras del contraalmirante Viana Rocha, todas ellas son “amenazas presentadas por agentes de organizaciones clandestinas (no necesariamente asociadas a un Estado), con técnicas muchas veces sencillas y con un importante componente ideológico” (Barreto, 2017).

En junio de 2017, se conoció un plan gubernamental de reestructuración de la administración central fundamentalmente basado en recortar algunos ministerios y eliminar otros, mediante fusiones y reformas orgánicas y funcionales. Entre otros detalles, esta reforma incluía la eliminación del Ministerio de Defensa, el traspaso de sus unidades más importantes al Ministerio de Seguridad y la fusión de este con el Ministerio del Interior (Bonelli, 2017).

## Discusión

A lo largo de los primeros dos años de gestión, el gobierno macrista impulsó un proceso de militarización de la seguridad interior marcado por un *exacerbado énfasis discursivo* e impulsado por la indisposición oficial para fortalecer la deteriorada estructura militar e incrementar el escuálido gasto castrense. En consecuencia, se vislumbró la intervención militar en estos temas como una *alternativa funcional viable* sin la disposición a invertir al respecto o, mejor, a ajustar el presupuesto militar a extremos inauditos.

Todo ello, se dio en un marco en el que, para el gobierno macrista, los temas defensivo-militares son asuntos de poca relevancia. Así lo señaló Mariano Bartolomé en julio de 2017, quien consideraba que en la gestión kirchnerista había estado permeada la “ideología” y, en razón de ello, no se habían invertido “recursos genuinos” en el área. Con desesperanza, este intelectual vinculado al mundillo castrense sostuvo que, luego de dieciocho meses, el gobierno macrista no había logrado “elaborar un plan concreto para afrontar la situación que atraviesa el sector defensa”. Ello se reflejaba en la baja inversión dispuesta por la administración en el sector.

La razón que subyace a este letargo tal vez sea que la Casa Rosada no termina de entender la importancia de la Defensa y, las asignaciones de partidas presupuestarias se conciben más en términos de “gasto” que de inversión. No se vislumbra un plan, y no puede haberlo si no establecemos un rumbo. La defensa nacional necesita un plan. Adquirir medios para la defensa demanda un planeamiento que incluya su ejecución en un horizonte temporal claramente establecido. ¿Queremos contar con Fuerzas Armadas para hacer qué? ¿Cuánto dinero estamos dispuestos a invertir en lograrlo, en cuánto tiempo? (Bartolomé, 2017)

Seguidamente, Bartolomé postula, haciendo fintas discursivas innecesarias, la necesidad de que las Fuerzas Armadas se inmiscuyan en asuntos relativos a la seguridad interior.

El tablero global es pródigo en situaciones complejas, dinámicas, transnacionales, volátiles y —en lo que hace a la manifestación de la violencia— asimétricas, que escapan por completo a la “limitación extrema” que signa nuestro plexo normativo en lo referente al empleo del instrumento militar. Me refiero a una limitación que no está dada por la tajante división entre ámbitos interno y externo planteada en la ley de defensa de 1988, sino por la ley de reestructuración de las Fuerzas Armadas de 1998 (al hablar de la imprescindible naturaleza estatal del agresor) y la controvertida reglamentación de la

ley de Defensa, impuesta en 2006 por decreto y sin consenso parlamentario (refiriendo a la naturaleza militar de la agresión). (Bartolomé, 2017)

Sin decirlo de manera directa, parece asociar la falta de recursos y presupuesto militar a la prohibición de intervención en asuntos de seguridad interior que pesa sobre las Fuerzas Armadas o, dicho de otro modo, parece postular que la única alternativa de inversión está en la injerencia militar en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

¿Adecuaremos nuestras instituciones militares a los parámetros de la seguridad internacional del siglo XXI o nos mostraremos impermeables a ellos? Nuestra “limitación extrema” parece orientar la respuesta a la segunda opción. Sin embargo, por la primera alternativa parecen manifestarse absolutamente todas las naciones del hemisferio. Incluso los modelos más parecidos al argentino, correspondientes a los otros países del Cono Sur, exhiben notables grados de flexibilidad frente al nuestro. El Poder Ejecutivo debe trascender su pobre performance de medidas aisladas para formular políticas públicas basadas en un plan a mediano plazo. Resulta imprescindible que esa acción se sustente en un sólido análisis de la situación global en materia de seguridad, sus patrones evolutivos y tendencias probables. En ese sentido, es conveniente dejar sin efecto la “limitación extrema” que signa nuestro plexo normativo, replanteando lo que indica la ley de reestructuración de las Fuerzas Armadas y modificando la actual reglamentación de la ley de defensa. (Bartolomé, 2017)

Lo extraño es que Bartolomé no lo dijera de manera directa y solo utilizara eufemismos.

## Agradecimientos

El autor agradece a la conferencia *Defense, Public Policy and Democracy* de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (Latin American Studies Association, LASA) por sus aportes para el desarrollo de este artículo.

## Declaración de divulgación

El autor declara que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo.

## Financiamiento

El autor no declara fuente de financiamiento alguna para la realización del artículo.

## Sobre el autor

*Marcelo Sain* doctor en Ciencias Sociales por la Universidade Estadual de Campinas (Brasil, 1999). Profesor e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes. Ha publi-

cado recientemente los siguientes libros: Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civiles-militares en la democracia argentina, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2010; El péndulo. Reforma y contrarreforma en la Policía de la Provincia de Buenos Aires (1997-2002), Editorial Octubre, Buenos Aires, 2015, La Casa que no cesa: infortunios y desafíos en el proceso de reforma de la ex SIDE Editorial Octubre, Buenos Aires, 2016; ¿El gremio de la gorra? Trabajo y sindicalización policial: ejes para una discusión (junto con Nicolás Rodríguez Games, comps.), Editorial Octubre, Buenos Aires, 2016; y Por qué preferimos no ver la inseguridad (aunque digamos lo contrario), Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2017.

## Referencias

- Aguilera, E. (2016, junio 29). Avanzan acuerdos con el Pentágono. *Ámbito Financiero*. Recuperado de <http://www.ambito.com/845078-avanzan-acuerdos-con-el-pentagono>.
- Aguilera, E. (2017, enero 2). El Gobierno unificará tareas militares para ahorrar recursos y bajar el gasto. *Ámbito Financiero*. Recuperado de <http://www.ambito.com/867895-el-gobierno-unificara-tareas-militares-para-ahorrar-recursos-y-bajar-el-gasto>.
- Amorín, J. I. (2017a, abril 2). *Exclusivo: el armamento que el gobierno le solicitó a EEUU para una fuerza de paz*. Obtenido de <http://www.eldestapeweb.com/exclusivo-el-armamento-que-el-gobierno-le-solicito-eeuu-una-fuerza-p>.
- Amorín, J. I. (2017b, marzo 26). *Exclusivo: la escalofriante lista de armamento que Argentina le pidió a Estados Unidos*. <http://www.eldestapeweb.com/exclusivo-la-escalofriante-lista-armamento-que-argentina-le-pid>.
- El apoyo de Diana Conti a una polémica iniciativa de Macri. (2016, septiembre 6). *Diario Perfil*. Recuperado de <http://www.perfil.com/noticias/politica/la-coincidencia-entre-conti-y-macri.phtml>.
- Argentina, Ministerio de Finanzas Públicas. Seguridad Pública, Decreto 228/2016. Declárase la Emergencia de Seguridad Pública (21 enero de 2016).
- Barreto, A. (2017, julio 6). Combate de amenazas transnacionales, foco de ejercicio naval multinacional. *Dialogo, Revista Militar Digital*.
- Bartolomé, M. (2017, julio 21). La defensa nacional necesita un plan. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/2045739-la-defensa-nacional-necesita-un-plan>.
- Bonelli, M. (2017, junio 16). “Plan Macri”: cómo piensa reestructurar el Gabinete después de las elecciones. *Clarín*. Recuperado de [https://www.clarin.com/opinion/plan-macri-cambios-despues-elecciones\\_0\\_ryn1zAeXW.html](https://www.clarin.com/opinion/plan-macri-cambios-despues-elecciones_0_ryn1zAeXW.html).
- Cano, D. (2016). El decreto 228/16 de declaración de emergencia en materia de seguridad y la autorización para el derribo de aviones. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 4(4), 148-158.
- Colectivo, D. (2016, octubre). *La riesgosa política del gobierno para las Fuerzas Armadas*. Recuperado de [http://www.cels.org.ar/common/la\\_riesgosa\\_politica\\_del\\_gobierno\\_para\\_las\\_ffaa.pdf](http://www.cels.org.ar/common/la_riesgosa_politica_del_gobierno_para_las_ffaa.pdf).
- Un convenio que viene con regalo escondido. (2016). *Página12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/10775-un-convenio-que-viene-con-regalo-escondido>.
- De Vedia, M. (2016, enero 4). El Gobierno busca reforzar el plan antidrogas Escudo Norte. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar>.

- Dinatale, M. (2016a, diciembre 14). Acuerdo de cooperación militar con la Guardia Nacional de EE. UU. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/1966718-acuerdo-de-cooperacion-militar-con-la-guardia-nacional-de-eeuu>.
- Dinatale, M. (2016b, octubre 17). Refuerzan la lucha contra el delito en las fronteras con apoyo de las FF.AA. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/1947743-refuerzan-la-lucha-contrael-delito-en-las-fronteras-con-apoyo-de-las-ffaa>.
- Dinatale, M. (2016c, diciembre 13). Sellan un acuerdo de cooperación con EE.UU. para controlar las fronteras. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/1966516-sellan-un-acuerdo-de-cooperacion-con-eeuu-para-controlar-las-fronteras>.
- Embajada de los Estados Unidos en Argentina. (2016a, diciembre 13). *La Guardia de Georgia anuncia la colaboración estatal con Argentina*. Recuperado de <https://ar.usembassy.gov/es/la-guardia-de-georgia-anuncia-la-colaboracion-estatal-con-argenti>.
- Embajada de los Estados Unidos en Argentina. (2016b, marzo 23). *Relación entre Estados Unidos y Argentina*. Recuperado de <https://ar.usembassy.gov/es/hoja-informativa-relacion-entre-estados-unidos-y-ar>.
- Escalada, M., & Roconi, A. (2016). Patria no: convenio con EE UU permitirá a sus militares conducir nuestra Seguridad Interior. *El Disenso*. Recuperado de <http://www.eldisenso.com/politica/patria-no-convenio-con-eeuu-permitira-sus-militares-conducir-nuestra-seguridad-interior-por-sobre-el-estado-mayor-conjunto/>.
- Federico, M. (2016, diciembre 21). Militares argentinos alertan por convenio con Guardia Nacional. *Ámbito Financiero*. Recueprado de <http://www.ambito.com/866649-militares-argentinos-alertan-por-convenio-con-guardia-nacional>.
- Íñurrieta, S. (2017, marzo 22). Malestar en las Fuerzas Armadas por un duro plan de recorte de gastos. *El Cronista*. Recuperado de <https://www.cronista.com/economia/politica/Malestar-en-las-Fuerzas-Armadas-por-un-duro-plan-de-recorte-de-gastos-20170322-0049.html>.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2016, abril). *Informe nº 91 a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Macri, M. (2015). *Terminar con el narcotráfico*. Buenos Aires: Gobierno de Argentina.
- Milani, C. (2016, septiembre 6). Entrevista al teniente general (r) César Milani realizada por R. Kollman, Buenos Aires.
- Militares argentinos alertan por convenio con Guardia Nacional. (2017). *Patagonia Ambiental. Pensamiento en Acción*. Recuperado de <http://patagoniamiental.com.ar/info/militares-argentinos-alertan-por-convenio-con-guardia-nacional/>.
- Militares podrían custodiar las represas y centrales nucleares para que haya más gendarmes “en lugares críticos”. (2016). *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/1966244-militares-podrian-reemplazar-a-gendarmes-en-la-proteccion-de-represas-y-centrales-nucleares>
- Ministerio de Defensa de la República Argentina. (2016b, diciembre 14). *El ministro Martínez firmó un convenio de ayuda humanitaria con la Guardia Nacional de Estados Unidos*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa de la República Argentina. Recuperado de <http://www.mindef.gov.ar/plantill>.
- Ministerio de Defensa de la República Argentina. (2016c, abril 15). *El ministro Martínez se reunió con la subsecretaria de los Estados Unidos Rose Gottemoeller*. Recuperado de <http://www.mindef.gov.ar>.
- Ministerio de Defensa de la República Argentina. (2016d, 7 de julio). *El ministro Martínez se reunió con el jefe del Ejército de Rusia*. Recuperado de <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=222>.

- Ministerio de Defensa de la República Argentina. (2017, marzo). *Detalle de reducción del gasto en la jurisdicción Defensa: contribución de la jurisdicción Defensa al esfuerzo fiscal*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Montenegro, G. (2016, diciembre 20). Entrevista a un asesor del gabinete del Ministro de Defensa de la Nación. (G. Montenegro, Entrevistador) Buenos Aires.
- Montenegro, G. (2017). *El uso interno de las Fuerzas Militares de Estados Unidos en la guerra contra las drogas*. Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.
- Murano, A. (2016, octubre 23). El gobierno busca acelerar por decreto el uso de las FF AA en seguridad interna. *Tiempo Argentino*.
- National Guard State Partnership Program. (2016, December 15). *The State Partnership Program*. Washington DC: US Department Defense.
- Ommati, M. (2016). Altos líderes de defensa debaten sobre la evolución del papel de los militares en América Latina. *Diálogo Revista Militar Digital*. Recuperado de <https://dialogo-americas.com/es/articles/senior-defense-leaders-discuss-changing-role-military-latin-america>.
- Sánchez-Bustamante, C. (2016). Nuevo comandante del Comando Sur se compromete a mantener amistades en la región. *Diálogo*, 18.
- Santoro, D. (2016, diciembre 12). Militares reemplazarían a gendarmes en la custodia de las represas. *Clarín*. Recuperado de [https://www.clarin.com/politica/militares-reemplazarian-gendarmes-custodia-represas\\_0\\_HJOQUh\\_Xg.html](https://www.clarin.com/politica/militares-reemplazarian-gendarmes-custodia-represas_0_HJOQUh_Xg.html).
- Télam. (2016). *Día del Ejército: Macri pidió que “las FFAA se adapten a las demandas del siglo XXI”*. Recuperado de <http://www.telam.com.ar/notas/201605/149315-macri-dia-del-ejercito.html>.
- Tokatlian, J. G. (2017, enero 10). Argentina y la Guardia Nacional de Georgia. *Clarín*. Recuperado de [https://www.clarin.com/opinion/argentina-guardia-nacional-georgia\\_0\\_B1lNI1kUg.html](https://www.clarin.com/opinion/argentina-guardia-nacional-georgia_0_B1lNI1kUg.html).