



Revista Científica General José María Córdova

(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)

Bogotá D.C., Colombia

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

Web oficial: <https://www.revistacientificaesmic.com>

Argentina ¿bastión regional de la separación entre Seguridad y Defensa? La lucha contra el narcotráfico en la frontera norte

Emilse Eliana Calderón

<https://orcid.org/0000-0002-2975-0572>

Universidad Nacional de Rosario y CONICET, Argentina

Citación: Calderón, E. E. (2019). Argentina ¿bastión regional de la separación entre Seguridad y Defensa? La lucha contra el narcotráfico en la frontera norte. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(27), 483-501. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.444>

Publicado en línea: 1 de julio de 2019

Los artículos publicados por la *Revista Científica General José María Córdova* son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: Atribución - No Comercial - Sin Derivados.



Para enviar un artículo:

<https://www.revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/about/submissions>



Miles Doctus



Revista Científica General José María Córdova

(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 17, Número 27, julio-septiembre 2019, pp. 483-501
<http://dx.doi.org/10.21830/19006586.444>

Argentina ¿bastión regional de la separación entre Seguridad y Defensa? La lucha contra el narcotráfico en la frontera norte

Argentina. A regional bastion between security and defense? Countering drug-trafficking at the northern border

Emilse Eliana Calderón

Universidad Nacional de Rosario y CONICET, Argentina

RESUMEN. En un contexto de debate sobre la separación entre la seguridad pública y la defensa nacional, el presente artículo tiene como objetivo responder al interrogante acerca de si Argentina continúa siendo un bastión regional en lo que respecta a la separación de tales ámbitos. Mediante un estudio cualitativo, desarrollado especialmente a través del análisis de fuentes primarias, el escrito examina los cursos de acción desplegados durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y el mandato de Mauricio Macri en cuanto al combate del narcotráfico. Se argumenta que, desde una perspectiva fáctica, Argentina dejó de ser el bastión regional de la separación entre seguridad y defensa, dada la situación de erosión continua que impacta en la implementación del esquema normativo vigente.

PALABRAS CLAVE: Argentina; defensa; fuerzas armadas; kirchnerismo; narcotráfico; macrismo; seguridad del Estado

ABSTRACT. Within the context of a debate on the division between public security and national defense, this article is focused on determining whether Argentina remains a regional bastion concerning the separation of these two areas. Through this qualitative study, developed mainly by the analysis of primary sources, the courses of action launched during the governments of Cristina Fernández de Kirchner and the mandate of Mauricio Macri in the fight against drug trafficking are examined. It is argued that, from a factual perspective, Argentina has ceased to be the regional bastion of the separation between security and defense, given the continuous erosion that impacts the implementation of the current regulatory scheme.

KEYWORDS: Argentina; armed forces; defense; drug trafficking; Kirchnerism; Macrism; state security

Introducción

Desde el retorno de la democracia, en 1983, en Argentina se fue configurando un consenso multipartidario que posibilitó las promulgaciones de las leyes 23554 de Defensa Nacional (1988), 24059 de Seguridad Interior (1992) y 25520 de Inteligencia Nacional (2001), las cuales definieron legalmente la desmilitarización del abordaje de la agenda de seguridad pública. Por lo tanto, en Argentina los ámbitos de seguridad y defensa quedaron estrictamente diferenciados y escindidos, así como también los actores encargados de ejecutar las acciones en cada uno de ellos. De este modo, se contempló legalmente la participación de las Fuerzas Armadas en seguridad interior solo en tres situaciones excepcionales y bien definidas, mientras que para combatir amenazas como el narcotráfico existen distintas áreas especializadas dentro del sistema de la Policía Federal, es decir, diferentes secciones que responden a una multiplicidad de agencias (la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval Argentina y la Policía de Seguridad Aeroportuaria). Este esquema normativo favorable a la diferenciación entre defensa nacional y seguridad pública también es sostenido internacionalmente por Argentina en los foros sobre cuestiones de paz y seguridad internacional.

No obstante —y especialmente luego del debate presidencial de finales de 2015, cuando los candidatos mejor posicionados advirtieron sobre la necesidad de, al menos, repensar el rol de las Fuerzas Armadas con relación al combate contra el narcotráfico—, buena parte de la academia nacional especializada comenzó a manifestarse acerca de los peligros de la participación de las Fuerzas Armadas en dicho combate. Tales manifestaciones se intensificaron, al tiempo que las declaraciones tanto del, por ese entonces, recién electo presidente Mauricio Macri como del ministro de Defensa Julio Martínez señalaban la necesidad de revisar el rol de las Fuerzas Armadas y de darles el lugar que se merecen en la democracia, sin desconocer la importancia de combatir el narcotráfico como uno de los tres ejes de trabajo más relevantes del gobierno (Argentina, Ministerio de Defensa, 2016f, 2016g).

Consecuentemente, desde hace un tiempo impera un clima de debate en los círculos académicos en cuanto a la separación de la seguridad pública y la defensa nacional, entrelazado con la situación de fragilidad del sector de defensa en Argentina e inserto en un contexto regional marcado por la militarización de la seguridad pública —además, a nivel global, marcado por la complejidad de la lógica de los conflictos internacionales—. Entre los principales exponentes de tal debate se encuentran Juan Gabriel Tokatlian, Marcelo Sain, Ruth Diamint, Germán Montenegro, Juan Battaleme, *Héctor Luis Saint-Pierre*, Mariano Bartolomé, Ángel Tello, Germán Soprano, Manuel Ugarte, Sergio Eissa y Luciano Anzelini, cuya producción se plasma en distintas revistas especializadas nacionales y extranjeras, entre estas últimas, la *Revista Científica General José María Córdova*¹.

1 En el marco de las publicaciones realizadas en la *Revista Científica General José María Córdova* se pueden referenciar los trabajos de Marcelo Sain (2018), “¿Militarización del control del narcotráfico en Argentina?”, vol.

De igual modo, proliferan las notas periodísticas y de opinión sobre el tema al igual que se incrementan las mesas y paneles abocados a abordar esta problemática en los congresos nacionales de ciencia política y de relaciones internacionales. Más recientemente, dicho clima de debate ha alcanzado de manera más generalizado a la ciudadanía.

En consonancia con este panorama, el presente artículo tiene como objetivo central responder al interrogante acerca de si Argentina continúa siendo un bastión regional en lo que respecta a la separación entre seguridad y defensa. Para ello se examinan los cursos de acción desplegados durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y de Mauricio Macri vinculados al combate contra el narcotráfico². En este sentido, se sustenta la premisa de que existe una situación de erosión continua, aunque con distintos niveles de intensidad y connotaciones, en lo referido a la implementación del esquema normativo que separa los ámbitos de la seguridad pública y la defensa nacional; erosión que ha sido propiciada por las decisiones tomadas durante ambas gestiones. Por lo tanto, en el artículo se argumenta que, desde una perspectiva fáctica, Argentina dejó de ser el bastión regional de la separación de tales ámbitos³.

Finalmente, es importante precisar que desde un punto de vista metodológico este escrito propone un estudio cualitativo, que utiliza como técnicas de recolección de datos los fichajes bibliográficos y documentales de las fuentes escritas primarias y secundarias, que serán trabajadas mediante la técnica de análisis de contenidos. El trabajo está organizado en tres grandes apartados, de los cuales los dos primeros se focalizan en explicitar los cursos de acción seguidos por las gestiones del kirchnerismo y del macrismo y el tercero plantea una mirada analítica sobre estos.

16 n.º 24, y Luciano Anzelini (2019), "Entre el discurso y la acción efectiva: las contradicciones de la política de defensa de Macri", vol. 17, n.º 25.

- 2 El Frente para la Victoria llegó al poder de la mano de Néstor Kirchner en mayo del 2003, luego en el 2007 asumió como presidenta Cristina Fernández de Kirchner, quien fue reelecta en el 2011 y concluyó su mandato en diciembre del 2015. Por su parte, Cambiemos ganó las elecciones de diciembre del 2015 con la dirección de Mauricio Macri, quien al momento de escribir este trabajo gobierna el país, con un mandato que culmina en diciembre del 2019.
- 3 Cabe aclarar que la argumentación que se busca sustentar en el presente trabajo pretende erigirse sobre un basamento empírico enmarcado en el entramado normativo nacional vigente y, por tanto, procura excluir cualquier referencia a las valoraciones, criterios u opiniones de los actores políticos involucrados directa o indirectamente con el proceso de toma de decisiones llevado a cabo por los gobiernos kirchnerista y macrista. En el mismo sentido, si bien se entiende que el debate sobre la separación entre la seguridad pública y la defensa nacional se da a partir de distintos enfoques teórico-conceptuales expresados por los referentes académicos acerca de la problemática de la seguridad internacional en el siglo XXI y, en particular, con relación al rol de las Fuerzas Armadas, el tipo de conflictividad, etc., en este artículo no se busca reproducir tales enfoques, así como tampoco construir uno propio, dado que la mirada que se pretende desarrollar es, como se explicitó, fáctica.

El kirchnerismo y los primeros pasos hacia el involucramiento de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico

La instauración del Plan Escudo Norte durante el gobierno de Cristina Fernández en 2011, mediante el Decreto 1091 (Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, 2011a), suele ser señalada como el hito de inicio de la intervención de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico en Argentina. No obstante, si se considera que la Fuerza Aérea tiene a su cargo la vigilancia y control aeroespacial con respecto a los vuelos ilegales vinculados al tráfico de droga, el comienzo de la participación castrense en dicha lucha, aunque dentro de lo legalmente permitido por la normativa vigente, puede ser cronológicamente situado alrededor de 1998 con los operativos Vigía I, II y III que, a partir de 2001 se denominaron Pulqui.

Desarrollado en la zona noroeste y centro del país, el Operativo Pulqui estaba dirigido a la detección, identificación e interceptación del *tránsito aéreo ilegal* (TAI), según aseveraciones del entonces jefe del Estado Mayor del Comando de Operaciones de las Fuerzas Armadas Carlos E. Perona (Perona, 2005). En igual sentido, Perona afirma que a través de dicho operativo se obtenía información sobre rutas de vuelo, áreas de aterrizaje clandestino y accesos al territorio nacional; todos estos, datos susceptibles de ser utilizados para la confección de estadísticas así como para su intercambio con países vecinos y acciones cooperativas con la Justicia Federal y las Fuerzas de Seguridad (Perona, 2005).

De este modo, el control y vigilancia del espacio aéreo nacional se presenta como parte de la responsabilidad primaria de la Fuerza Aérea con respecto a la defensa aeroespacial integral en tiempos de paz y, por tanto, esta es una tarea que se lleva adelante independientemente de la naturaleza del incursor. Esto último se hace evidente, también, en los tópicos de los ejercicios militares combinados realizados con los países limítrofes para favorecer las prácticas cooperativas relacionadas con la detección y control del TAI, especialmente, aquellos vinculados al tráfico de drogas. Sin intenciones de exhaustividad, se pueden mencionar los ejercicios militares realizados con Brasil —Tamba I (1997), Plata II (2004) y V (2007)—, Uruguay —Río III (2010), Río IV (2011), Río V (2012), Río VI (2014) y Tanque (2017)—, Paraguay —Arpa I (2011)—, Bolivia —Árbol (2012)— y Chile —Viekarem X (2009)—.

Más adelante en el tiempo, producto de la instalación del Sistema de Vigilancia y Control Aeroespacial (Sinvyca) en 2004, a través del Decreto 1407 (Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, 2004), tal control y vigilancia en lo relativo al tránsito aéreo pasa a ser responsabilidad de la Fuerza Aérea. Esta articulación de la defensa aeroespacial con el tránsito aéreo que significó el Sinvyca se justificó a razón del "... incremento que ha tenido la actividad de vuelos ilícitos a nivel mundial y más específicamente a nivel regional, relacionados con el contrabando y el uso del medio aéreo como elemento terrorista..." (Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, 2004). No obstante, es a partir de 2011 que la Fuerza, a través de la nueva Dirección General de Control de Tránsito Aéreo, queda a

cargo del control y vigilancia de la aviación civil mediante el Decreto 1840 (Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, 2011b) dado que, hasta entonces, la Fuerza había estado bajo jurisdicción de la Administración Nacional de la Aviación Civil (ANAC). Este organismo, creado en 2007 por el Decreto 239, centralizó todas las funciones inherentes a la aviación civil y, en 2011, si bien continuó siendo el único responsable de su regulación, supervisión y fiscalización, quedó exento de su control y vigilancia que, acorde con lo dispuesto por el Sinvyca, es parte de las responsabilidades de la Fuerza Aérea en función de la articulación de la defensa aeroespacial con el tránsito aéreo.

Ese interregno 2004-2011 en el ejercicio efectivo de las funciones de la Fuerza Aérea con respecto a la aviación civil, como parte del tránsito aéreo, en el marco de la puesta en marcha del Sinvyca, se puede comprender a la luz de la voluntad política que caracterizó a los gobiernos kirchneristas a favor del fortalecimiento de la conducción civil de la defensa (que implicó quitarle a la jurisdicción militar aquellas responsabilidades susceptibles de ser atendidas desde la esfera civil). En este sentido, se pueden encontrar resoluciones ministeriales tendientes a orientar el Sinvyca de modo exclusivo a la vigilancia del espacio aéreo desde el punto de vista militar (Resolución n.º 480/06), enfocándolo incluso hacia la Zona de Defensa Aérea Noreste y Noroeste (Resolución n.º 206/07) y estableciendo criterios orientados a profundizar la vigilancia aeroespacial por radar, en consideración de la "... compleja y cambiante coyuntura estratégica regional y mundial en materia de Defensa Nacional y Seguridad internacional..." (Resolución n.º 1539/08). Casos semejantes los constituyen la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, con el Decreto 145 del 2005 (Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, 2005), dependiente del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (tras la supresión de la Policía Aeronáutica Nacional instaurada por la Fuerza Aérea en 1977) y, como ya se mencionó, la instauración de la ANAC junto con la expedición del Decreto 1770 que le transfiere el Comando de las Regiones Aéreas.

Siguiendo con los antecedentes de la participación de la institución militar en la lucha contra el narcotráfico, un tercer hito tuvo lugar en 2007, con la puesta en marcha del Operativo Fortín I, a través de la Resolución del Ministerio de Defensa n.º 206, que integró al sistema de vigilancia y reconocimiento del espacio aéreo los medios disponibles del Ejército y la Fuerza Aérea para la realización de tal tarea en el noroeste y noreste del país. Este operativo, dirigido por el Comando Operacional del Estado Mayor Conjunto (EMCO), desplegó la Fuerza de Tareas Conjunta Fortín a través de la Directiva n.º 01/07. En este marco, las maniobras de control del espacio aéreo eran realizadas por la Fuerza Aérea y la información obtenida sobre vuelos irregulares se suministraba a las Fuerzas de Seguridad afectadas. De este modo, las Fuerzas Armadas se limitan al apoyo logístico, atendiendo a lo que disponen las leyes de defensa nacional y de seguridad interior.

Años después, con el propósito de aumentar la vigilancia y el control del espacio terrestre, fluvial y aéreo de jurisdicción nacional en las fronteras noreste y noroeste frente al ingreso de drogas, la trata de personas y el contrabando de bienes, se implementa el

Plan Escudo Norte (desde julio del 2011 hasta diciembre del 2015) mediante prórrogas sistemáticas del Decreto 1019. El operativo estuvo a cargo de las Fuerzas de Seguridad dependientes del Ministerio de Seguridad y, a través de la Resolución Conjunta 821 y 905, se expidió el Protocolo Interministerial para la transferencia de Datos Neutros de Movimientos Terrestres a favor de tales Fuerzas. En este marco, las maniobras de control del espacio aéreo eran realizadas por la Fuerza Aérea y la información obtenida sobre vuelos irregulares se suministraba a las Fuerzas de Seguridad afectadas. Por consiguiente, las Fuerzas Armadas continuaban limitadas al apoyo logístico y, por tanto, atendían lo dispuesto por las leyes de defensa nacional y de seguridad interior.

Por otra parte, el Decreto 1019 instruyó al Ministerio de Defensa para que adoptara las medidas correspondientes y así se estableció el Operativo Fortín II, mediante la Resolución 590 de 2011. Con variantes en equipamiento y despliegues, el EMCO incrementó las capacidades de vigilancia aeroespacial en la frontera norte, desarrollando tareas de logística e inteligencia. Consecuentemente, se suman a las tropas ya movilizadas en el marco de Fortín I, 90 efectivos de la Fuerza Aérea y 180 del Ejército, para encargarse del manejo de los radares aéreos y terrestres bajo el mando de 16 oficiales de ambas Fuerzas. Pero, a partir del 2013, el desarrollo del Plan Escudo Norte comenzó a preocupar de manera más notoria debido al despliegue de fuerzas militares que este implicó.

En agosto de ese año, en reemplazo de 5000 gendarmes que se trasladaban hacia la provincia de Buenos Aires como parte de un operativo de seguridad en el conurbano, el Plan Escudo Norte añadió 4500 infantes del Ejército entre sus filas. Organizados en tres grupos que tenían una rotación mensual, fueron distribuidos en unidades conformadas por 12 soldados y 3 gendarmes para la realización de patrullajes que unificaban las tareas del Plan Escudo Norte y del Operativo Fortín II (Gallo, 2013a). Tales patrullajes se desplegaban en zonas rurales, alejadas de las poblaciones, donde se entendía que el tráfico de drogas se realizaba preponderantemente en forma individual, con cargamentos en mochilas o vehículos pequeños. Por tanto, se consideraba que una patrulla con 15 fusiles de asalto era suficiente para enfrentar dicho movimiento sin resistencia. Al respecto, el exministro de Defensa Agustín Rossi señalaba que la orden dada a los soldados era comunicar los posibles delitos a las fuerzas de seguridad y aseveró que los militares dejaban de tener contacto con los potenciales contrabandistas cuando la unidad de seguridad se hacía cargo de la situación. No obstante esta limitación de los primeros meses al trabajo de búsqueda en las zonas despobladas, los militares también colaboraron con las fuerzas de seguridad en las rutas y, si bien, los controles estaban a cargo de gendarmes y prefectos que solicitaban la documentación a personas y vehículos, en el *check point* se veían uniformes militares en situación de apoyo de fuego.

Hasta aquí, se revisan solo los hechos relativos a la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico durante los gobiernos kirchneristas. En el apartado siguiente se repasan los datos relativos al devenir de tal situación en los (ya casi) tres años y medio que lleva el gobierno de Mauricio Macri.

El macrismo y la continuidad de la intervención militar en el combate al narcotráfico

A finales del 2015, con la problemática del narcotráfico avanzando a paso firme como amenaza para la seguridad pública a través del aumento de la criminalidad y de los niveles de violencia, durante la campaña presidencial los principales candidatos se pronunciaron a favor de involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha. Si bien no es la primera vez que se postula la necesidad de repensar el rol de las Fuerzas para asignarles responsabilidades en lo que respecta a la asunción de la agenda de seguridad doméstica⁴, los otrora susurros se hacían oír en horario central durante el primer debate televisado de candidatos presidenciales.

Por el Frente para la Victoria, Daniel Scioli advertía la necesidad de revisar el rol de la institución castrense en algún momento y proponía "... implementar un blindaje de nuestros 2.500 kilómetros de fronteras. Lo haremos con efectivos de las fuerzas de seguridad y Fuerzas Armadas que ya están allí actuando en los escudos Norte y Noroeste" ("Promesa de campaña", 2015). Desde el Frente Renovador, Sergio Massa habló de "... llevar a las Fuerzas Armadas a los barrios que hoy están copados por los narcos. Vamos a usar las Fuerzas Armadas para detener nuestra frontera en materia de blindaje contra el narcotráfico. Vamos a tener ley de derribo" ("En Rosario", 2015). Finalmente, en representación de Cambiemos, Mauricio Macri insistía en la revisión del rol de las Fuerzas debido a que estas "... tienen que cumplir un rol... tienen que ayudar a recuperar el territorio que esté en manos de los narcotraficantes" ("Promesa de campaña", 2015).

Así las cosas, si bien los candidatos Margarita Stolvizer y Nicolás del Caño se opusieron tajantemente a cualquier modificación en las funciones de las Fuerzas Armadas que las vincule con la seguridad interior por fuera de las instancias excepcionales contempladas en la legislación vigente, con tales afirmaciones de boca de los candidatos electoralmente mejor posicionados, resultó claro que los aires políticos con respecto al tratamiento de este tema habían cambiado.

Consecuentemente, iniciada la gestión de Mauricio Macri y frente a la expiración del Decreto 1091 que establecía el Plan Escudo Norte, se expidió el Decreto 228 (Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, 2016) que declaró la Emergencia de Seguridad pública por un año en todo el territorio nacional, para enfrentar distintas problemáticas, entre ellas, la producción, tráfico y comercialización de estupefacientes. Fundamentando su razón de ser en la necesidad de revertir la situación de peligro colectivo creada por el delito complejo y enfatizando el cuidado de la frontera, el Decreto 228 reformula el Plan Escudo Norte bajo el nombre de Operativo Fronteras (artículo 3), que propone como permanente.

4 Consultar Sain M. (2001) para conocer los distintos momentos, actores y argumentos que sustentaron las propuestas durante las últimas décadas en cuanto al rol interno que debían desempeñar las Fuerzas Armadas.

El gobierno de Cambiemos plantea así la necesidad de adoptar de forma inmediata las medidas para dotar de dispositivos materiales, técnicos y tecnológicos la zona de frontera, para completar la radarización del espacio aéreo en todo el territorio nacional y hacerlo efectivo durante las 24 horas del día (Argentina, Ministerio de Defensa, 2016e)⁵. A tal fin se inauguraron obras de modernización en el Centro de Control del Área en Resistencia y se anunciaron inversiones para actualizar e instalar nuevos radares, así como para adquirir mayor equipamiento. Al mismo tiempo, se desactivaron los patrullajes conjuntos de efectivos del Ejército y Gendarmería y Prefectura instalados desde agosto de 2013. Por otra parte, el Decreto 228 aprobó las Reglas de Protección Aeroespacial (artículo 9) y habilitó a las Fuerzas Armadas para identificar, advertir, intimidar y hacer uso de la fuerza (como último recurso) a vectores incursores en el espacio aéreo, que serían declarados como hostiles cuando tuvieran entidad suficiente para perturbar, poner en riesgo o causar un daño en el territorio nacional. Esto ocurrió de la mano del levantamiento del Secreto Militar de las reglas de Empeñamiento para la Defensa Aeroespacial (artículo 10) que regía desde el 2014.

Asimismo, en julio de 2018, en el marco del Operativo Integración Norte dirigido por el Comando Operacional del EMCO, el Gobierno ordenó movilizar 500 efectivos del Ejército a la frontera norte para dar apoyo logístico y comunicacional a las Fuerzas de Seguridad involucradas en el Operativo Fronteras Seguras mediante la Resolución Ejecutiva 860 (Argentina, Ministerio de Defensa, 2018b). El área de trabajo comprende la frontera norte desde La Quiaca en la provincia de Jujuy hasta Puerto Iguazú en la provincia de Misiones, abarcando un área geográfica de más de 51.600 km². El apoyo se materializa en la provisión de medios y equipamiento (helicópteros, radares, equipos de comunicaciones y drones), capacitación específica (Argentina, Ministerio de Defensa, 2018a) y tareas de asistencia a la comunidad (campañas de sanidad y alimentarias, refacciones en establecimientos educativos, zanjeo de caminos, mantenimiento de estructuras y rutas, etc.). No obstante, el eje de actuación fundamental del Ejército para fortalecer la presencia del Estado y lograr un efecto de disuasión frente a las actividades ilegales en los espacios vulnerables o poco protegidos es la realización del adiestramiento operacional normal, previsto en los programas de instrucción, de las unidades que se encuentran desplegadas entre la localidad salteña de San Antonio de los Cobres y Puerto Iguazú, Misiones. De este modo, como explica el jefe del Ejército, teniente general Claudio Ernesto Pasqualini, se despliegan actividades relativas a la instrucción militar, por ejemplo, para combate en el ambiente geográfico específico, para la operación de radares, la ejecución de patrullas y los ejercicios de tiro (“El jefe del Ejército”, 2019).

Cabe indicar también que el Operativo Integración Norte, orientado a anticipar, disuadir y superar posibles amenazas que afecten la seguridad nacional, se enmarca en lo

5 Cabe recordar que durante la gestión kirchnerista se contaba con el 17 % del territorio nacional radarizado y una cobertura diaria de entre 6 y 8 horas.

que el gobierno de Macri denomina como Proceso de Reestructuración del Sistema de Defensa Nacional, cuyo puntapié inicial fue la expedición del Decreto 683 (Argentina, Ministerio de Defensa, 2018c) que deroga el 727/06 y 1691/06, y versa esencialmente sobre el rol de las Fuerzas Armadas⁶. Volviendo al articulado relacionado con el tema central de este escrito, el Decreto 683 entiende que las amenazas a la seguridad del Estado pueden provenir y materializarse en actores diversos, independientemente de la naturaleza estatal característica del paradigma westfaliano de la seguridad internacional. Asimismo, si bien el rol de las Fuerzas Armadas permanece ligado a la defensa nacional, se cambia el esquema de tareas subsidiarias previsto en el Decreto 1691 por la enunciación de cuatro tipos de operaciones militares, sin identificarse una relación de preeminencia entre ellas. También, a diferencia del Decreto de 2006, se permite que tales operaciones influyan en cuestiones inherentes al instrumento militar, como la definición de su doctrina, adiestramiento, estrategia y equipamiento.

En consonancia con lo anterior, poco tiempo después, el gobierno expide el Decreto 703 (Argentina, Ministerio de Defensa, 2018d), por el cual se da a conocer la Directiva de Política de Defensa Nacional, en la que se reconoce la transcendencia que venían teniendo las tareas subsidiarias en el desarrollo de las actividades regulares de las Fuerzas (entre ellas, el combate del narcotráfico en la frontera norte) y se afirma su complementariedad con respecto a la misión principal (Argentina, Ministerio de Defensa, 2018d). Además, se reconoce el tratamiento de la problemática del narcotráfico como uno de los ejes de gobierno y se lo vincula directamente con una de las seis operaciones identificadas para el instrumento militar denominada Apoyo al Sistema de Seguridad Interior, que consiste específicamente en brindar apoyo logístico en la zona de frontera.

En línea con esta política, que le da continuidad a la intervención de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico —aunque no ya como una tarea subsidiaria, sino como una de las operaciones previstas para las Fuerzas (Argentina, Ministerio de Defensa, 2018c)—, es importante tener presente también la gestión del Ministerio de Seguridad acerca de dicha lucha en la zona de frontera. La razón de ello radica, por un lado, en la retórica política macrista que, desde sus primeros tiempos, habilitó el trabajo mancomunado entre los ministerios de Defensa y Seguridad para tratar la problemática del narcotráfico en la zona de frontera. En este sentido, el por entonces ministro de Defensa Julio Martínez, en un sinnúmero de oportunidades, afirmó que, entre los nuevos desafíos que tenían las Fuerzas Armadas en tiempos de paz, estaba la “... necesidad de proteger nuestra frontera norte, nuestros ríos y zonas marítimas” (Argentina, Ministerio

6 Durante el kirchnerismo, el Decreto 727 determinó que el accionar de la institución militar como instrumento de la defensa, dirigido a combatir las agresiones externas —tal y como lo especificaba la Ley de Defensa Nacional de 1988—, debía circunscribirse a aquellas provenientes de las Fuerzas Armadas de otros Estados (Argentina, Ministerio de Defensa, 2006a). En consonancia con esto, el Decreto 1691 especificaba que el apoyo a la seguridad interior era una de las cuatro tareas subsidiarias de la institución castrense y que esta no debía afectar la doctrina, el adiestramiento, la estrategia ni el equipamiento de las Fuerzas (Argentina, Ministerio de Defensa, 2006b).

de Defensa, 2016c) y de "... trabajar en conjunto, dando asistencia al operativo del Escudo Norte". En línea con esto último, "... se colabora con radares, con aviones y también con la presencia del Ejército" (Argentina, Ministerio de Defensa, 2016h). De este modo, Martínez ha sostenido que "... el rol de las Fuerzas Armadas es brindar asistencia a las Fuerzas de Seguridad..." (Argentina, Ministerio de Defensa, 2016a) como lo permite la ley y no de manera directa, como en los tiempos del kirchnerismo (Telam, 2016). Asimismo, se registraron a lo largo de los primeros meses de gobierno varias reuniones entre la cartera de defensa y el Ministerio de Seguridad, dirigidas por Patricia Bullrich, en las que Martínez enfatizó: "Estamos logrando mayor nivel de trabajo conjunto y operatividad, en consonancia con lo planteado por el presidente de la nación" (Argentina, Ministerio de Defensa, 2016d).

Por otro lado, es necesario considerar las acciones concretas implementadas por el Ministerio de Seguridad, como la puesta en marcha del Operativo Conjunto Abierto de Frontera (OCAF) (Argentina, Ministerio de Seguridad, 2017). El primero de sus operaciones tuvo lugar en Misiones, en julio de 2016, y luego fue replicada en marzo de 2017 en Corrientes y, a partir de mayo de ese año, en Entre Ríos. Tales operativos fueron finalmente enmarcados por un organismo creado a instancias del Ministerio de Seguridad que lleva su mismo nombre y que está destinado a gestionar la coordinación interfuerzas e interagencias en los pasos internacionales para luchar contra el narcotráfico.

Asimismo, los OCAF se despliegan en las denominadas Zonas de Seguridad de Frontera, las cuales han sido ampliadas a partir del Decreto 253 (Argentina, Ministerio de Seguridad, 2018), llegando a extenderse a una franja de entre 100 y 150 km, que se despliega desde el límite fronterizo externo hacia el interior del territorio nacional. Si bien estos operativos son desarrollados por el Ministerio de Seguridad y afectan a las Fuerzas de Seguridad estrictamente, la primera experiencia realizada el 26 y 27 de julio de 2016 en Misiones, entre las localidades de Eldorado y Montecarlo, contó con la participación de efectivos del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea: 600 hombres además de Gendarmería, Prefectura y la Policía de Misiones. Las Fuerzas Armadas brindaron apoyo logístico para tareas de patrullaje por aire, tierra y ríos mediante un buque multipropósito y un helicóptero, y contribuyeron con el uso del *software* Eureka para realizar comunicaciones satelitales encriptadas y transmitir datos a las fuerzas de Seguridad (Dinatale, 2016). Además, la Cancillería confirmó la asistencia de otros países en el intercambio de datos y el aporte de equipos. Si bien los OCAF no volvieron a registrar la participación de las Fuerzas Armadas —dadas las decisiones posteriores como la adoptada por el Ejecutivo Nacional sobre la necesidad de crear una Fuerza de Despliegue Rápido de aproximadamente 10.000 hombres, conformada por las tres Fuerzas, para aportar apoyo logístico en los operativos de las Fuerzas de Seguridad que así lo requirieran (Dinatale, 2018b)—, tal participación en los OCAF no puede ser descartada en un futuro. Esta presunción se afianza, si se considera que varios de los ejercicios militares combinados que realizan las Fuerzas Armadas, al igual que durante el kirchnerismo, continúan incluyendo prácticas cooperativas relacionadas

con la detección y control del TAI. Ejemplo de ello es la realización del ejercicio Árbol (en 2016 con Bolivia) y Río (con Uruguay en 2018).

Finalmente resta mencionar que la perspectiva norteamericana sobre la pertinencia de militarizar el enfrentamiento del narcotráfico como problemática de seguridad nacional se ha convertido en una variable que incide en el devenir de la separación entre los ámbitos de la defensa y la seguridad en Argentina. Esto ha sido así en función del giro propiciado por el gobierno de Cambiemos en la estrategia de inserción internacional, lo cual pone el foco de atención en la prioridad del vínculo con Estados Unidos. El primer paso en esta dirección fue dado a través del compromiso asumido en marzo de 2016 por Obama y Macri en relación con el trabajo conjunto contra el crimen organizado y el tráfico de drogas, lo cual jerarquizó este último como problemática de la agenda bilateral y propició el restablecimiento de los programas de cooperación e intercambio de información (Calderón, 2018a)⁷.

Este primer hito en el vínculo bilateral en lo que respecta a las cuestiones de seguridad internacional fue secundado por múltiples encuentros concretados por la cartera de defensa, por ejemplo, durante el primer año de gestión, con el embajador Noah Mamet, con la secretaria de la Fuerza Aérea (Deborah Lee James), con la subsecretaria de Estado para el Control de Armas y Asuntos de Seguridad Internacional (Rose Gottemoeller), con el secretario de Estado Adjunto para Asuntos Internacionales de Narcóticos (William Bronfield) y con el comandante del Comando Sur (el almirante Kurt Tidd), entre los más relevantes. En el caso de la reunión con Gottemoeller, el entonces ministro de Defensa Martínez afirmó que se avanzó "... en una serie de temas que incluye... la lucha contra el narcotráfico" (Argentina, Ministerio de Defensa, 2016b). Esta línea de acción se ha sostenido en el tiempo y se reafirma en la gestión de Óscar Aguad como ministro de Defensa, quien en agosto de 2018 se reunió con el secretario del Departamento de Estado, James Mattis, y entre los temas de agenda se incluyó al narcotráfico (Dinatale, 2018a).

De este modo, el interés norteamericano por involucrarse en el combate contra las drogas que se despliega a nivel nacional es concreto y claro, como también la convicción del gobierno macrista acerca de la necesidad de mantener un vínculo cercano y cooperativo con Washington en este sentido. En palabras del embajador argentino en el país del norte, Fernando Oris de Roa, "EE. UU. tiene hacia nosotros un interés político... A EE. UU. le interesa el tema de la seguridad, el apoyo internacional, la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico..." (Niebieskikwiat, 2018). Incluso, en 2018 funcionarios argentinos pidieron que se pusiera el país y el Cono Sur en el centro del mapa para el combate de la droga. "Queremos un plan que nos involucre", dijo la ministra de

7 Para más detalles, consultar Casa Blanca, "Hoja informativa: relación entre Estados Unidos y Argentina". Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/03/23/hoja-informativa-relacion-entre-estados-unidos-y-argentina>

Seguridad, Patricia Bullrich, antes de anunciar la inauguración una *task force* en la ciudad de Posadas para combatir el narcotráfico en el noreste argentino (Lugones, 2018).

Tras haber repasado hasta aquí los hechos relacionados con la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico durante los casi tres años y medio que lleva el macrismo en el poder, resta avanzar en un análisis comparativo respecto a lo gestionado por ambos gobiernos, para tener un panorama más claro con respecto a lo sucedido con la separación entre seguridad y defensa en la Argentina del siglo XXI.

Similitudes y diferencias entre la gestión kirchnerista y macrista en cuanto a la intervención militar en la frontera norte

Como se pudo apreciar en los apartados precedentes, las decisiones políticas que se fueron tomando durante las gestiones tanto del kirchnerismo como del macrismo permiten delinear una tendencia con relación a la forma de abordar la problemática del narcotráfico en las zonas de frontera, específicamente, en la región del norte del país. Dicha modalidad alude a una participación continua y que ha ido en aumento por parte del Ministerio de Defensa y del EMCO a través de las Fuerzas Armadas, en lo que respecta a la asistencia de las fuerzas de seguridad y que habilita a dudar sobre la condición de Argentina como bastión regional de la separación entre seguridad y defensa.

Al poner bajo análisis lo actuado por los gobiernos kirchneristas en materia de lucha contra el narcotráfico en la frontera norte se pudo constatar que, en un comienzo, se le otorgó continuidad a la práctica legal de vigilar y controlar el espacio aéreo a través de la Fuerza Aérea como actor ejecutor unívoco. Dicha práctica conjugó el respeto del esquema normativo existente —vinculado a la separación de los ámbitos de seguridad y defensa— con la consideración de las capacidades materiales inherentes a las Fuerzas de Seguridad y de Defensa del Estado. Luego, la creación del Sinvyca, más allá de las dilaciones en su implementación, implicó el reconocimiento de la necesidad de articular la defensa aeroespacial con la vigilancia y el control del tránsito aéreo sustentada en el aumento de los vuelos ilícitos y, a razón de ello, el protagonismo obligado de la institución castrense a través de su Fuerza Aérea. Finalmente, con el Operativo Fortín se suma el Ejército a la tarea de control y vigilancia de una porción específica del territorio nacional, y el EMCO pasa a coordinar las tareas que se despliegan en articulación con las Fuerzas de Seguridad. Con el Plan Escudo Norte y el lanzamiento del Fortín II, tal presencia militar se fortalece desde la perspectiva de las capacidades empleadas así como de su extensión en el tiempo.

Este estado de cosas es objeto de algunas dudas, pese a que, en apariencia y a grandes rasgos, se circunscribe a lo dispuesto por las leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior así como también atiende a lo prescripto por los decretos 727/06 y 1691/06, vigentes en su plenitud por ese entonces. Tales dudas atienden esencialmente al hecho de que las medidas de control y vigilancia de la frontera norte, que se definen como una tarea

subsidiaria de las Fuerzas Armadas, se extienden por un periodo de 8 años, considerando la duración concatenada de los operativos Fortín I y II y del Plan Escudo Norte. En este sentido, si bien la ley de Seguridad Interior no precisa un plazo de tiempo definido para la asistencia de las Fuerzas, no se desprende de su redacción la idea de que esta tenga una duración tan extendida que la asemeje a una labor permanente. Muy por el contrario, se espera que el Estado implemente una política pública planificada en función de la problemática que, de modo provisorio y con una impronta de acción de apoyo, estaba siendo parcialmente abordada por las Fuerzas Armadas.

No obstante, los resquemores frente a este escenario se exacerbaban con la implementación de los patrullajes conjuntos a partir de agosto de 2013. Dado que las leyes de Seguridad Interior y Defensa Nacional impiden la acción operativa de fuerzas militares como secciones con armamento para patrullajes, incluso de fronteras, y limitan la asistencia a tareas logísticas, pareciera que tales requisitos sobre el uso interior del instrumento militar ante casos específicos no se cumplieron durante la vigencia de las decisiones adoptadas en 2013. En este sentido, si una unidad militar es desplegada en una operación distinta de un ejercicio, se necesita invocar el artículo 30 de la Ley de Defensa Nacional y determinar una zona de vigilancia militar, lo cual requiere de la aprobación del Congreso.

Asimismo, si se parte de la instauración de este contexto claramente problemático, se pueden efectuar otras tres consideraciones. Por un lado, a diferencia del caso de las fuerzas de seguridad, los efectivos militares involucrados en los patrullajes no cuentan con normas de empeñamiento que los protejan legalmente de posibles acciones penales en su contra que se puedan presentar en caso de emplear su fusil frente a una situación de agresión armada contra su persona o en defensa de un compañero de patrulla (Gallo, 2013b). Por otro lado, la escala en la cual se plantea el despliegue territorial desde 2013, más allá de si este tiene lugar en zonas poco pobladas, pudo producir una militarización del ambiente social. Por último, derivado de la fragilidad legal del cuadro situacional planteado desde la perspectiva de la distinción entre seguridad y defensa, es dable suponer que el valor judicial de los resultados obtenidos en los operativos realizados contra el tráfico de drogas quedan en entredicho al ser obtenidos a través de tales patrullajes conjuntos de las fuerzas de seguridad intermedias y efectivos militares. Tales patrullajes están en el límite de la legalidad según explicaron varios jueces federales, mientras que los expedientes por infracciones a la ley de drogas en el norte se multiplican (Gallo, 2013b). Consecuentemente, a decir del jefe del EMCO, general Bari del Valle Sosa, las acciones desplegadas por el kirchnerismo en el marco del Operativo Escudo Norte "... era[n] un sistema de patrullaje para buscar narcos, lo cual podía interpretarse como una violación a la ley de Defensa" (Reymundo, 2018).

En consecuencia, los operativos Fortín I y II y el Plan Escudo Norte actúan de forma tal que disminuyen la nitidez de la diferencia entre seguridad y defensa, y dan lugar a una suerte de paréntesis en esta región del territorio nacional con respecto al cumplimiento

integral de la legislación nacional vigente⁸. Este devenir de la política de lucha contra el narcotráfico en la zona de frontera contrasta con la voluntad política de reforzar la división entre seguridad y defensa que se adjudicó el kirchnerismo desde su llegada al poder en 2003, la cual, además, estaba en sintonía con la intención de reforzar la supremacía civil sobre la institución castrense⁹. Tal intención de robustecer la demarcación entre seguridad y defensa se explicitó al incluir el precepto de distinción entre ambas esferas en el marco de la adición de la idea de gobierno civil de la defensa como un principio fundamental del Sistema de Defensa Nacional (Argentina, Ministerio de Defensa, 2010). Una de las decisiones más ilustrativas de ello es quizás la escisión del Ministerio de Seguridad en 2010 de lo que era el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, a cuya jurisdicción se transfirieron como organismos descentralizados la Prefectura Naval, la Gendarmería Nacional y la Dirección Nacional de Defensa Civil.

Por otra parte, atendiendo a lo expuesto en el apartado anterior, lo gestionado por el macrismo con respecto a la lucha contra el narcotráfico en la frontera norte del país permite inferir un importante grado de continuidad con respecto al kirchnerismo en lo referido a la estrategia implementada, que involucra el despliegue de las Fuerzas Armadas. En este sentido, el Operativo Fronteras Seguras, a excepción de la revocación de los patrullajes conjuntos que efectuaba Gendarmería en coordinación con los efectivos del Ejército, sostiene actividades y tareas para los militares que son del mismo tenor que las encomendadas en el marco del Plan Escudo Norte o de Fortín I y II. No obstante, también hay que señalar que el modo en que se desarrollan tales actividades y tareas parece haber sido ajustado en función de proyectar un esquema de radarización del espacio aéreo más completo, desde la perspectiva de los kilómetros de territorio cubierto y del tiempo de funcionamiento previsto para los dispositivos, así como de un protocolo de intercepción de vuelos furtivos.

Tales ajustes, en parte, pueden ser corroborados a través de los resultados obtenidos en lo que concierne a la cantidad de TAI detectado, dado que, a decir de la ministra

8 Resulta oportuno recordar que el objetivo del presente artículo radica en responder desde una perspectiva fáctica enmarcada en la normativa legal vigente el interrogante de si Argentina continúa siendo el bastión regional de la separación entre seguridad y defensa, para lo cual se examinan los cursos de acción desplegados durante los gobiernos de Fernández y Macri vinculados al combate contra el narcotráfico. Por tanto, no resulta pertinente desviar el análisis hacia las distintas variables coyunturales explicativas de tales decisiones, por ejemplo, aquellas atinentes a la distribución de las fuerzas de seguridad en el territorio nacional y su vinculación con la decisión de movilizar las tropas en un número sensiblemente mayor hacia la frontera norte o los intereses de ciertos sectores castrenses de ampliar la participación presupuestaria del sector a través de una modificación de la misión de las Fuerzas Armadas. Un análisis en este sentido, más ligado a lo contextual se puede consultar en Calderón (2018a).

9 La intención de reforzar la supremacía civil sobre la institución castrense durante el kirchnerismo se evidenció en una multiplicidad de decisiones, algunas con un impacto meramente simbólico y otras que acarrearón cambios en la gestión del sector de la defensa en general. A modo ilustrativo, se puede mencionar la sanción de la Ley 26.394 que derogó el Código de Justicia Militar y creó el Código de Disciplina de las Fuerzas Armadas y el Servicio de Justicia Conjunto, el establecimiento de la Subsecretaría de Formación como instancia orgánica a nivel político para la conducción del subsistema educativo de la defensa y la desmilitarización de los organismos dependientes de las fuerzas que pasaron a la órbita del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Calderón, 2016).

de Seguridad, Patricia Bullrich, “En el primer cuatrimestre de 2017 se detectaron más de 200 vuelos sospechosos, tres veces más que en el mismo periodo del año pasado” (“Detectan más de 200 narcovuelos ilegales”, 2017). Asimismo, la posibilidad de constituir una Fuerza de Despliegue Rápido representa una novedad en lo referido al modo de implementar la asistencia militar a las fuerzas de seguridad, y habría que observar en qué medida su puesta en marcha puede significar la modificación de dichas actividades y tareas asignadas y que, hasta el momento, se condicen con la noción de apoyo logístico.

Finalmente, esta continuidad de la estrategia en la frontera norte por parte del gobierno de Cambiemos podría hacer suponer que el involucramiento por parte del Ministerio de Defensa y del EMCO a través de las Fuerzas Armadas se ha mantenido con los mismos rasgos que durante la gestión anterior. Sin embargo, se pueden identificar dos variables que intensifican ese involucramiento o le otorgan otro cariz. En primer lugar, resulta determinante la relación con Estados Unidos, dado que el giro estratégico propiciado por el macrismo a favor de Washington se articula con el interés norteamericano de influir en el discurrir de la política de lucha contra el narcotráfico como parte de un esquema de vinculación a escala regional que le permite liderar el manejo de los asuntos de seguridad internacional en el continente. Por consiguiente, el gobierno de Macri se comporta receptivamente frente a la perspectiva que profesa el Departamento de Estado y de Defensa con relación al abordaje de las amenazas transnacionales y que, específicamente en el caso del narcotráfico, favorece el involucramiento de la institución castrense.

La segunda variable que intensifica o modifica el cariz de la participación castrense en la política para la frontera norte es el modo de comprender la asistencia militar a partir del Decreto 683, es decir, identificándola con una operación militar susceptible de modificar la doctrina, adiestramiento, equipamiento y la estrategia militar. De este modo, dicho decreto establece la base legal y política para que, a futuro, las Fuerzas Armadas puedan extender su nivel de participación más allá de la aparente continuidad que existe al observar el tipo de actividades y tareas que se despliegan en el terreno. Incluso, tal incremento puede acontecer al tiempo que se respete la separación operativa entre defensa nacional y seguridad pública, pero se plasmaría en el impacto que la realización de esas actividades y tareas tendría en la organización, funcionamiento y planeamiento de la institución militar y las posibilidades de concretar su misión principal.

Conclusión

La motivación de este trabajo era acercarse de manera lo más exhaustiva posible a un proceso que tiene lugar en Argentina desde hace unos años y que ese acercamiento se hiciera exclusivamente desde la perspectiva de las decisiones tomadas por los diferentes gobiernos de turno, excluyendo las apreciaciones sobre tales decisiones en cuanto a su conveniencia y grado de eficacia. Atendiendo a los datos recabados y en consonancia con el análisis desarrollado en torno a su correspondencia con el marco normativo vigente, se

sostiene sin mayores inconvenientes que Argentina, en lo que respecta a la lucha contra el narcotráfico, difícilmente puede continuar siendo identificada como un bastión regional de la separación entre seguridad y defensa.

Desde una mirada fáctica, esto acontece porque, si bien las actividades y tareas asignadas a las Fuerzas Armadas por el kirchnerismo y el macrismo son susceptibles de encuadrarse —en líneas generales y a primera vista— dentro del esquema normativo vigente al momento de su implementación, esta última se ha ido erosionando de modo continuo, aunque con distintos niveles de intensidad y connotaciones.

En consecuencia, tras doce años después de la instauración del Operativo Fortín I y con el Operativo Integración Norte en marcha, se puede sostener que Argentina transita por una nueva realidad, que se fue configurando a partir de las decisiones tomadas por gobiernos de distinto signo político e impronta ideológica y que, por tanto, llegó para quedarse. La contundencia de esta afirmación tiene anclaje no solo en el basamento empírico previamente expuesto, sino en la consideración del impacto de un conjunto de variables que propician un ambiente favorable para que las Fuerzas Armadas participen en el combate contra el narcotráfico en la frontera norte. Si bien su explicitación no es parte del objeto de este trabajo, resulta necesario mencionarlas a grandes rasgos¹⁰.

En primer lugar, a nivel micro de análisis, se puede apuntar el contexto nacional, determinado por la situación de fragilidad extrema del Sistema de Defensa Nacional y la jerarquización de la agenda de seguridad pública. Como segunda variable, en un nivel de análisis de alcance regional, se detecta el condicionamiento de dos tendencias que se despliegan como preponderantes en América Latina. Por un lado, el cambio de prioridades de la agenda de defensa, debido esencialmente a la baja probabilidad de ocurrencia de un enfrentamiento bélico en términos tradicionales entre los Estados de la región. Por otro lado, el desplazamiento del rol primario de defensa de las Fuerzas Armadas en favor del cumplimiento de tareas secundarias relativas a la implementación de las agendas de seguridad interna. Finalmente, hay que considerar también que la promoción por parte de la potencia hegemónica hemisférica de dicho desplazamiento a través de una política de apoyo sistemático a la participación de la institución militar, especialmente en el combate contra el narcotráfico, funciona como una variable relevante en la configuración de la nueva realidad en cuestión.

Así las cosas, y si se considera el contexto de seguridad internacional del siglo XXI, quizás sea pertinente y más provechoso comenzar a indagar sobre de las implicaciones y desafíos que conlleva la articulación entre la seguridad pública y la defensa nacional en determinadas partes del territorio nacional frente a problemáticas transnacionales específicas. Esto, primordialmente, con miras a encontrar un punto medio entre la premisa general e irrestricta de resguardar los ámbitos de incumbencia de los militares como ejecutores de la defensa nacional y de las fuerzas de seguridad como garantes del orden interno; ade-

10 Para un análisis más detallado del contexto nacional, regional y hemisférico se sugiere consultar a Calderón (2018b).

más, por la necesidad de generar escenarios de articulación entre la seguridad y la defensa para enfrentar ciertos desafíos puntuales que replantean la idea de la seguridad estatal en un contexto regional y global en el que priman las amenazas no tradicionales. Así, no caben dudas acerca de que la separación entre seguridad pública y defensa nacional debe ser sostenida como premisa basal del sistema de defensa argentino, lo cual no debe llevar a hacer caso omiso de los requerimientos de seguridad del Estado en las zonas de frontera.

Agradecimientos

La autora desea agradecer a la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas por su apoyo en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

La autora declara que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo.

Financiamiento

La autora no declara fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

Sobre la autora

Emilse Eliana Calderón es doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina) y se desempeña como docente en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de esta misma institución. Forma parte del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) como investigadora asistente desde 2016. Su línea de investigación es la defensa nacional ligada a la agenda de seguridad internacional no tradicional en América Latina.

<https://orcid.org/0000-0002-2975-0572> - Contacto: emilsecalderon@hotmail.com

Referencias

- Anzelini, L. (2019). Entre el discurso y la acción efectiva: las contradicciones de la política de defensa de Macri. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(25), 69-90. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.386>
- Argentina, Ministerio de Defensa. (2006a). Decreto 727. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116997/norma.htm>
- Argentina, Ministerio de Defensa. (2006b). Decreto 1691. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=44771B044578191099F9A307D69B5608?id=122503>
- Argentina, Ministerio de Defensa. (2010). *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Recuperado de: https://www.files.ethz.ch/isn/157079/Libro_Blanco_de_la_Defensa_spanish.pdf

- Argentina, Ministerio de Defensa. (2016a). *Info de prensa N.º 31*. Recuperado de <http://www.historialprensa.mindef.gov.ar/>
- Argentina, Ministerio de Defensa. (2016b). *Info de Prensa N.º 120. El ministro Martínez se reunió con la subsecretaria de los Estados Unidos Rose Gottemoeller*. Recuperado de <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=139>
- Argentina, Ministerio de Defensa. (2016c). *Info de Prensa n.º 145*. Recuperado de <http://www.historialprensa.mindef.gov.ar/>
- Argentina, Ministerio de Defensa. (2016d). *Info de Prensa n.º 148. Los ministros Martínez y Bullrich coordinan acciones conjuntas para combatir el narcotráfico (06/05/2016)*. Recuperado de <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=167>
- Argentina, Ministerio de Defensa. (2016e). *Info de Prensa n.º 161. Ministro Martínez inauguró el Centro de Control de Área Resistencia tras su modernización para cooperar en la lucha contra el narcotráfico*. Recuperado de <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=180>
- Argentina, Ministerio de Defensa. (2016f). *Info de Prensa n.º 184: El ministro de Defensa y el jefe de Gabinete anunciaron aumentos en la escala salarial de las Fuerzas Armadas, 09/06/2016, Buenos Aires*. Recuperado de <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=204>
- Argentina, Ministerio de Defensa. (2016g). *Info de Prensa n.º 217: El presidente Macri encabezó la cena de camaradería de las Fuerzas Armadas, 02/08/2016, Buenos Aires*. Recuperado de <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=237>
- Argentina, Ministerio de Defensa. (2016h). *Info de Prensa n.º 235*. Recuperado de <http://www.historialprensa.mindef.gov.ar/>
- Argentina, Ministerio de Defensa. (2018a, noviembre 26). *Operativo Integración Norte*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/operativo-integracion-norte>
- Argentina, Ministerio de Defensa. (2018b). Resolución Ejecutiva 860. Recuperado de <https://www.cronista.com/economiapolitica/Bajo-secreto-militar-el-Gobierno-cubre-la-frontera-con-militares-20180806-0047.html>
- Argentina, Ministerio de Defensa. (2018c). Decreto 683. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/312581/norma.htm>
- Argentina, Ministerio de Defensa. (2018d). Decreto 703. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!-DetalleNorma/189076/20180731> Consultado: 4 de febrero de 2019.
- Argentina, Ministerio de Seguridad. (2017). Resolución 565-E. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=275875>
- Argentina, Ministerio de Seguridad. (2018). Decreto 253. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-253-2018-308249>
- Argentina, Poder Ejecutivo Nacional. (2004). Decreto 1407. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/99870/norma.htm>
- Argentina, Poder Ejecutivo Nacional. (2005). Decreto 145. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/104008/texact.htm>
- Argentina, Poder Ejecutivo Nacional. (2011a). Decreto 1091. Recuperado de <https://ar.vlex.com/vid/decreto-302960126>
- Argentina, Poder Ejecutivo Nacional. (2011b). Decreto 1840. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/185000-189999/189728/norma.htm>
- Argentina, Poder Ejecutivo Nacional. (2016). Decreto 228. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=258047>
- Calderón, E. (2016). La conducción política de la Defensa en Argentina durante el kirchnerismo y su incidencia en la inserción internacional: miscelánea de dudas razonables y certezas inconclusas. *Relaciones Internacionales*, 25(50).

- Calderón, E. (2018a). La defensa argentina del siglo: del activismo subregional al globalismo relativo. *Revista Política y Estrategia*, 131, 57-79.
- Calderón, E. (2018b). Fuerzas Armadas y narcotráfico en Argentina: ¿un debate inconducente? *RESI, Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 4(2), 207-225.
- Detectan más de 200 narcovuelos ilegales. (2017, mayo 4). *Perfil*. Recuperado de: <https://www.perfil.com/noticias/policia/detectaron-mas-de-200-vuelos-ilegales-que-habrian-ingresado-droga.phtml>
- Dinatale, M. (2016). Macri busca apoyo externo y de las FF. AA. para combatir el narcotráfico. *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1925857macribuscaapoyoexternoydelasffaaaparacombatirelnarcotrafico>
- Dinatale, M. (2018a, agosto 15). El secretario de Defensa de EEUU calificó a Argentina como un socio de Washington y pidió estrechar la colaboración militar. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2018/08/15/el-secretario-de-defensa-de-eeuu-califico-a-argentina-como-un-socio-de-washington-y-pidio-estrechar-la-colaboracion-militar/>
- Dinatale, M. (2018b). Las 4 claves de la reforma militar que impulsará el Gobierno en 2019. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2018/12/24/el-plan-de-macri-para-reforzar-la-tarea-de-las-fuerzas-armadas-en-el-2019/>
- Las FFAA no participarán directamente en la lucha contra el narcotráfico. (2016, agosto 2). *Telam*. Recuperado de <http://www.telam.com.ar/notas/201608/157341-ministro-defensa-fuerzas-armadas-lucha-narcotrafico.html>
- Gallo, D. (2013a). Unidades mixtas de soldados y gendarmes patrullan el Norte. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/1624524-unidades-mixtas-de-soldados-y-gendarmes-patrullan-el-norte>
- Gallo, D. (2013b). Un vacío legal se abre frente al despliegue de militares en el Norte. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/1618156-un-vacio-legal-se-abre-frente-al-despliegue-de-militares-en-el-norte>
- El jefe del Ejército supervisó las actividades del Operativo Integración Norte en Jujuy. (2019, febrero 2). *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2019/02/02/el-jefe-del-ejercito-superviso-las-actividades-operacionales-del-operativo-integracion-norte-en-jujuy/>
- Lugones, P. (2018, febrero 13). El Gobierno pidió a Estados Unidos que incluya a la Argentina en el combate contra las drogas en la región. *Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/politica/gobierno-pidio-unidos-incluya-argentina-combate-drogas-region_0_r10ntlbwM.html
- Niebieskikwiat N. (2018). Nuevo embajador en Washington. *Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/politica/nuevo-embajador-washington-interes-ee-uu-argentina-politico-economico_0_HJ1Nes8NG.html
- Perona, C. (2005). La vigilancia del espacio aéreo nacional en el noreste de la Argentina. *Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del CARI, Boletín*, 8(37), 6-8. Recuperado de <http://www.cari.org.ar/pdf/boletin37.pdf>
- Promesa de campaña: Daniel Scioli propuso blindar las fronteras con las Fuerzas Armadas contra el narcotráfico. (2015, noviembre 2). *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/promesa-de-campana-daniel-scioli-prometio-blindar-las-fronteras-con-las-fuerzas-armadas-contra-el-narcotrafico-nid1841988>
- Reymundo, C. M. (2018, agosto 19). Defensa: militares en acción, la nueva piedra de la discordia. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/2163583-defensa-militares-accion-nueva-piedra-discordia>
- En Rosario, Sergio Massa prometió usar las Fuerzas Armadas contra el narcotráfico. (2015, septiembre 23). *Infobae*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/2015/09/23/1757567-en-rosario-sergio-massa-prometio-usar-las-fuerzas-armadas-contra-el-narcotrafico/>
- Sain, M. (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, Washington.
- Sain, M. (2018). ¿Militarización del control del narcotráfico en Argentina? *Revista Científica General José María Córdova*, 16(24), 61-82. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.366>