



Revista de Estudios en
Seguridad Internacional
Vol. 4, No. 2 (2018)

Editada por:
Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI)

Lugar de edición:
Granada, España

Dirección web:
<http://www.seguridadinternacional.es/revista/>
ISSN: 2444-6157
DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1>

Para citar este artículo/To cite this article:

Emilse Calderón, “Fuerzas Armadas y narcotráfico en Argentina: ¿un debate inconducente?”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 4, No. 2, (2018), pp. 207-225.

DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.8.11>

Si desea publicar en RESI, puede consultar en este enlace las Normas para los autores:

<http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/normas-para-los-autores>

Revista de Estudios en Seguridad Internacional is licensed under a [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Fuerzas Armadas y narcotráfico en Argentina: ¿un debate inconducente?

Armed Forces and Drug Trafficking in Argentina: An Inconclusive Debate?

EMILSE CALDERÓN

Universidad Nacional de Rosario, Argentina
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

RESUMEN: La fragilidad del sistema de Defensa argentino se inserta en un contexto subregional que favorece el desplazamiento de la agenda de defensa frente al ascenso de los asuntos de seguridad pública ligados a las amenazas transnacionales, como el narcotráfico, cuyo combate involucra a la institución militar. Dado este escenario, partiendo de una metodología cualitativa, el presente artículo trabaja la problemática de la Defensa en Argentina focalizando en el rol de las Fuerzas Armadas. De este modo, se aborda el interrogante acerca de la pertinencia y utilidad del debate en torno a si las Fuerzas deben intervenir o no en seguridad pública, sustentándose la premisa sobre lo inconducente de dicho debate frente a una realidad que ha demostrado seguir su curso, esencialmente a razón del anclaje empírico cada vez más consistente que existe con relación a la propuesta de involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico.

PALABRAS CLAVES: Debate Académico; Defensa Nacional; Fuerzas Armadas; Narcotráfico.

ABSTRACT: The fragility of the Argentine defense system is inserted in a subregional context that favors the displacement of the defense agenda against the rise of public security issues linked to transnational threats, such as drug trafficking, whose combat involves the military institution. Given this scenario, based on a qualitative methodology, this article works on the problem of Defense in Argentina, focusing on the role of the Armed Forces. In this way, the question about the pertinence and usefulness of the debate about whether or not the Forces should intervene in public security is being addressed, sustaining the premise about the inconclusiveness of this debate in the face of a reality that has proven to be ongoing, essentially because of the increasingly consistent empirical anchoring that exists in relation to the proposal to involve the Armed Forces in the fight against drug trafficking

KEYWORDS: Academic Debate; Armed Forces; Drug Trafficking; National Defense.

Recibido: 15 de mayo de 2018

Aceptado: 15 de julio de 2018

INTRODUCCIÓN

La Defensa argentina en posguerra fría en general y, específicamente, en el siglo XXI atraviesa una situación de extrema fragilidad por varios motivos que se entrelazan. Por un lado, la ausencia de un diseño del instrumento militar de acuerdo con el contexto de seguridad internacional que acentúa la situación de obsolescencia operativa de las Fuerzas Armadas la cual, a su vez, se enraíza con un presupuesto inadecuado que impacta negativamente en las capacidades. Por el otro, la preponderancia de las tareas subsidiarias de las Fuerzas y el relegamiento de su misión principal. Y como telón de fondo, la irrelevancia de la Defensa en tanto tema de la agenda política argentina frente a la urgencia crónica de los asuntos económicos, además de su potencial para reavivar tensiones, en buena medida, a raíz de los celos que despierta cualquier modificación en la situación de la institución castrense.

Este estado de cosas a nivel nacional se encuadra en un contexto subregional y regional particular, que contribuye a que la Defensa Nacional permanezca por fuera de las cuestiones que preocupan y ocupan a la dirigencia política y a la ciudadanía. Además de poseer el nivel de inversión en Defensa más bajo del planeta, y no contar con una amenaza tradicional extrarregional, América Latina es reconocida internacionalmente como una zona de paz. Así proclamada por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, en los años 1990 se resolvieron los principales contenciosos fronterizos y concluyó la competencia militar estratégica entre los actores de mayor envergadura que suscribieron el tratado de no proliferación. De este modo se materializó lo que formalmente se había creado con el Tratado de Tlatelolco: la primera área densamente poblada del mundo declarada Zona Libre de Armas Nucleares. No obstante, la realidad acerca de seguridad pública en la región es muy diferente a lo que acontece en el ámbito de la Defensa y su agenda versa primordialmente sobre amenazas transnacionales. De hecho, la conflictividad no tradicional es el sello particular de los asuntos de seguridad internacional de posguerra fría en la América Latina mientras que el involucramiento de la institución militar para su combate se erige en una tendencia ampliamente vigente.

Retomando, entonces, la problemática de Defensa Nacional a la luz del devenir del contexto regional se puede vislumbrar que el rol de las Fuerzas Armadas es un asunto neurálgico de la misma que requiere ser analizado, y esta necesidad se ha convertido en apremiante. Durante la gestión kirchnerista y lo que ha transcurrido de la macrista, se efectivizaron una serie de decisiones que favorecieron el involucramiento de facto de la institución militar en la lucha contra el narcotráfico y esto tiende a difuminar el límite entre la seguridad pública y la defensa nacional, contraviniendo la normativa vigente y generando un conjunto de dudas razonables. En este sentido, y poniendo de manifiesto la relevancia de esta situación, se instaló un debate en la academia especializada nacional que discurre mayormente en torno al interrogante de si se las Fuerzas deben intervenir o no en la lucha contra el narcotráfico como asunto de seguridad interna. El desglose de esta disyuntiva permite observar que los términos en función de los cuales se desarrolla el análisis de la problemática, fundamentalmente, son la coherencia, o no, de las decisiones implementadas con respecto al marco normativo y la pertinencia de su posible modificación; las implicancias que dicho involucramiento tendría con respecto al expertise de las Fuerzas y el cumplimiento de su misión principal; y los riesgos de emular políticas que en otras latitudes han tenido resultados negativos para la seguridad doméstica, el respecto de los derechos humanos y la integridad de las Fuerzas Armadas como institución democrática.

No obstante este panorama, el cuadro situacional complejo que constituye el ambiente de defensa nacional contextualizado, a su vez, en el acontecer regional sigue decantando

en una realidad que propicia la continuidad y profundización de las decisiones mencionadas sobre la institución militar y el combate contra el narcotráfico. En consecuencia, el presente artículo introduce el interrogante acerca de la pertinencia y utilidad que tiene el debate académico en los términos en los que se ha venido desarrollando, al tiempo que sustenta la premisa sobre la inconducencia del mismo enraizada con el abordaje encapsulado de una de las tantas aristas que constituyen un cuadro de situación complejo.

Finalmente, cabe señalar que se plantea un abordaje metodológico cualitativo en virtud de su mayor pertinencia para la obtención y reconstrucción de la evidencia empírica. Concretado mediante un estudio de caso, se emplea como técnica de recolección de datos los fichajes bibliográficos y documentales de las fuentes escritas primarias y secundarias, ambas trabajadas a través del análisis de contenidos. Asimismo, la sistematización y análisis de los datos contempla un esquema de cuatro apartados dirigidos respectivamente a: vincular el rol de las Fuerzas Armadas al contexto regional de seguridad internacional; examinar el contexto nacional de la Defensa; repasar el cruce entre Defensa y Seguridad que se ha venido tejiendo en el ambiente doméstico; reflexionar acerca del debate actual sobre Fuerzas Armadas y narcotráfico.

EL CONTEXTO REGIONAL DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y EL ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS

Reflexionar acerca del rol de las Fuerzas Armadas argentinas en el siglo XXI a razón del interrogante sobre la pertinencia y utilidad del debate en torno a si las mismas deben intervenir o no en seguridad pública, exige tener presentes las tendencias existentes en el contexto de seguridad internacional regional. Esto, partiendo de la relevancia que tiene la región y, en especial, América del Sur en tanto espacio vital de inserción internacional de Argentina en cuestiones de Defensa en función, por un lado, del diálogo político y de los procesos y mecanismos de confianza y cooperación instaurados hasta el momento por gobiernos de diferentes signos políticos. Por el otro, debido al simple pero contundente e inmodificable hecho de la pertenencia a un mismo espacio geográfico del cual se derivan problemáticas compartidas y un mismo escenario de seguridad internacional (Buzan & Weaver, 2003) que no debería ser sustituido ni ignorado.

No obstante, cabe considerar también que dicho contexto es parte de una realidad internacional que, desde una perspectiva general, está fuertemente marcada por la conflictividad no tradicional, intraestatal y ligada a amenazas transnacionales, especialmente el terrorismo internacional. Asimismo, pervive la conflictividad tradicional que se manifiesta en situaciones de tensión y/o disputas entre Estados con distinto grado de intensidad, más o menos veladas y con diferentes potencialidades en cuanto a la generación de inestabilidad regional y global. Ambos tipos de conflictividad coexisten en el sistema internacional e, incluso, en algunos escenarios nacionales puntuales que se desarrollan de modo convulsionado. Se entremezclan debido a la presencia de terceros Estados cuyas acciones buscan influir en pos de sus intereses. Actualmente, el caso sirio ilustra ese entrecruzamiento de las lógicas tradicional y no tradicional de conflicto y la generación de una situación de seguridad internacional extremadamente complicada. Por otra parte, frente a tales lógicas las instancias cooperativas internacionales tienen una capacidad de contención y abordaje limitada y esto también constituye un rasgo del contexto internacional de seguridad, así como la brecha generada por los avances tecnológicos que impactan de modo determinante en las capacidades de poder duro de un conjunto muy limitado de Estados.

Consecuentemente el escenario de seguridad internacional es complejo por excelencia y, en este marco, las Fuerzas Armadas de los Estados han ido modificando el modo en que desempeñan su rol como institución destinada a salvaguardar la soberanía. En este contexto, entonces, el debate sobre la diferencia entre Defensa y Seguridad y el rol de las Fuerzas cobra vigencia en otras partes del mundo distintas a Latinoamérica, en función de la percepción de cierta militarización de la seguridad interior (Mejías, 2015). De igual manera, mientras los esquemas de seguridad que cuentan con unidades intermedias como el argentino, el chileno y, más recientemente, el brasilero, no son los más extendidos en el resto del globo, su empleo para combatir a las amenazas transnacionales es un fenómeno que va en ascenso (Lutterbeck, 2004).

Acotando la mirada contextual al ámbito regional, se aprecia que en América Latina la lógica de conflictividad tradicional ha sido desplazada de forma contundente al compás del avance de los mecanismos de confianza mutua y cooperación bilaterales y multilaterales, las instancias de diálogo político sobre asuntos de Seguridad y Defensa subregionales, así como la desactivación de los diferendos fronterizos más relevantes. Expresión de ello, en el caso de América del Sur, es el hecho de que la subregión se presente como estable en lo que respecta al gasto en Defensa en relación al PIB, con un promedio de 0,98% (Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, 2017). Asimismo, no está demás notar que, con relación a la brecha antes mencionada relativa a los avances tecnológicos y su impacto en las capacidades de poder duro, claramente, los Estados de la región se encuentran entre el grupo menos favorecido y sin perspectivas de modificar su situación en el mediano plazo. Esto en función de que los países latinoamericanos considerados en su conjunto, por ejemplo, destinan como mínimo el 59% del gasto en Defensa al rubro Personal el cual, si se le adiciona el gasto en Operaciones y Mantenimiento, supera el 82% (Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, 2017) dejando un margen muy escaso para invertir en sistemas de armas avanzados tecnológicamente.

A su vez, en líneas generales, las relaciones que sostienen los Estados de América Latina con los grandes poderes mundiales siguen estando especialmente marcadas por el vínculo con Washington en tanto hegemón hemisférico, cuya influencia continúa siendo determinante, pese al incremento de las vinculaciones entre la región y poderes como Rusia y China. Si bien estos dos actores han incrementado notoriamente su presencia a través de la venta de armas (Eissa, 2017), las relaciones estratégico-militares entre los países latinoamericanos y Washington tienen una larga y sólida trayectoria en virtud de una densa red de vínculos establecidos por el sector de Defensa norteamericano con las instituciones militares de la región que, en definitiva, evidencia la vocación de Estados Unidos por continuar liderando tales relaciones en el hemisferio. Ejemplo de ello es el posicionamiento a favor de la vigencia de las instancias institucionales de diálogo y cooperación interamericanas, la vastedad de acuerdos bilaterales de cooperación en materia de Defensa y/o militar, el esquema de bases militares con despliegue de tropas o infraestructura para realizar operaciones militares, la regularidad y multiplicidad de ejercicios castrenses, los planes de asistencia específicos, los programas de educación, entrenamiento e intercambio y la presencia de efectivos militares con actividades varias (inteligencia, asistencia técnica y concretan programas de asistencia financiera, venta de armas y de entrenamiento para las fuerzas militares y policiales).

Por otra parte, la conflictividad intraestatal derivada de las amenazas no tradicionales, han cobrado relevancia al punto de que los Estados latinoamericanos han ido ponderando los requerimientos que surgen de sus agendas de seguridad pública muy por encima de aquellos devenidos de las agendas de Defensa. De hecho, América Latina y el Caribe se

caracterizan como las regiones más violentas del planeta. Así, el crimen transnacional organizado, que incluye diversos tráfico ilegales interconectados como los de armas, drogas y personas, propaga la violencia intraestatal a través de mafias, pandillas, grupos de autodefensas y paramilitares. Todos actores que, con connotaciones distintas, despliegan prácticas que diseminan el miedo como mecanismo de presión. Los casos más resonantes que afectan a la seguridad pública y amenazan la institucionalidad democrática a través de la corrupción e, incluso, ponen en riesgo la seguridad de otros Estados debido al accionar transnacional de los actores contra sistémicos son: las maras centroamericanas, los nuevos grupos para-narcos en Colombia, los resabios senderistas en Perú, los carteles de droga mexicanos o las bandas criminales, por ejemplo, de las favelas brasileñas.

Por tanto, la complejidad del escenario de seguridad internacional a nivel global no se reproduce del mismo modo en el contexto regional y las especificidades presentes en este último conducen por otros carriles al rol de las Fuerzas Armadas. Esto, en primer lugar, por el simple hecho de que la esfera de la Defensa ha pasado a estar en un segundo plano de cara a las urgencias derivadas de la seguridad pública. Además, las perspectivas de llevar adelante un desarrollo material y tecnológico que acompañe la evolución de las capacidades al ritmo que se despliegan en otras latitudes son prácticamente nulas. Asimismo, sobrepasan por mucho las demandas de seguridad internacional de los Estados en un contexto de paz regional, sin poderes extraregionales que pública y oficialmente manifiesten una actitud belicista y, finalmente, contando en el hemisferio con un país como Estados Unidos cuyo presupuesto de Defensa encabeza el ranking mundial del gasto militar y que entiende su proyección regional como natural.

Por otra parte, si bien a comienzo de los noventa la extinción de los otrora denominados peligros internos al estilo de las insurgencias armadas¹ le devolvió nitidez a la separación entre seguridad interna y Defensa, el rol interno de las Fuerzas Armadas vuelve a estar en el centro del debate. La combinación del incremento de la peligrosidad de los escenarios de seguridad pública vinculados con las amenazas transnacionales y la configuración de una subregión con bajo nivel de conflictividad interestatal, van instalando la necesidad de instrumentar una actuación doméstica de los militares a través del empleo de esquemas cooperativos con las fuerzas regulares. De este modo, los ámbitos de seguridad externa e interna del Estado se comienzan a entrecruzar en función de los actores encargados de ejecutarlas y cobra relevancia, como tendencia regional, la militarización del abordaje de la agenda de seguridad pública, especialmente cuando se trata del narcotráfico.

De modo progresivo, los Estados sudamericanos se van sumando a dicha tendencia mediante el empleo de prácticas similares, aunque con rasgos específicos e intensidades que varían de acuerdo al caso nacional. De hecho, se puede sistematizar tales prácticas en función de las normativas particulares que definen y enmarcan el abordaje de la agenda de seguridad pública y su tratamiento frente a los asuntos de Defensa, así como de los planes y operativos que de hecho se van incorporando para enfrentar el avance del narcotráfico. En este sentido, un primer grupo contiene a Colombia, Perú, Ecuador, Brasil, Paraguay, Venezuela y Bolivia en tanto son poseedores de marcos legales que no explicitan la diferencia entre los ámbitos de Seguridad y Defensa ni el empleo de las

¹ La afirmación acerca de la extinción de los grupos insurgentes exceptúa al caso colombiano cuyo estado de conflicto armado interno se mantiene aún con el Ejército de Liberación Nacional, luego de que en junio de 2016, el gobierno de Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia acordaron el cese bilateral de las hostilidades en el marco del proceso de paz iniciado en 2012.

fuerzas públicas que le es pertinente a cada uno de ellos; mientras que Chile, Uruguay y Argentina cuentan con tal diferenciación (Calderón, 2012b).

En una segunda aproximación más detallada, se observan matices derivados del modo en el que se articula el abordaje de la agenda de seguridad pública con la legalidad que avala el empleo del instrumento militar en el ámbito doméstico. Así, el primer conjunto de Estados se subdivide en tres subgrupos: Bolivia y Perú, por contemplar abierta y explícitamente en sus legislaciones la posibilidad de involucrar a sus Fuerzas Armadas en el combate contra la criminalidad organizada otorgándoles amplios márgenes de acción; Paraguay, Ecuador y Brasil, como poseedores de Fuerzas con incumbencias en la seguridad pública delimitadas y circunscriptas legalmente a situaciones excepcionales pero que en la práctica han desarrollado un nivel de participación bastante considerable; Colombia y Venezuela, en función de la particularidad que presentan sus situaciones internas, aunque la misma sea por motivos disímiles. Por su parte, dentro del segundo grupo de Estados cuyas Fuerzas Armadas participan en el mantenimiento del orden interno sólo bajo el reglamento del estado de excepción, durante los últimos años Chile y Argentina quebraron la homogeneidad del conjunto. Ambos han gestionado el abordaje del narcotráfico en ciertas zonas de sus territorios a través de planes y operativos que reciben asistencia de sus correspondientes instituciones militares y ministerios de Defensa². Consecuentemente, y pese a que discursivamente la dirigencia política sudamericana, por lo general, se ha manifestado a favor de un enfoque multidimensional de la seguridad pública que recupere las connotaciones socio-económicas involucradas en el contexto de origen de amenazas como el narcotráfico, los gobiernos no parecen estar logrado articular respuestas que prescindan del empleo del instrumento militar.

Recuperando el propósito de este escrito, es decir, poner en duda la pertinencia y utilidad del debate en torno a la disyuntiva de si las Fuerzas deben intervenir o no en seguridad pública, pareciera que la tendencia efectiva al empleo del instrumento militar en el ámbito interno a nivel del contexto regional se llevó por delante tal debate. Y esto no implica que haya una valoración positiva al respecto del cruce entre el ámbito de incumbencia de la Defensa y el de la Seguridad. De hecho, la evidencia empírica muestra todo lo contrario y tal cruce se caracteriza como tan poco pertinente, y por ello ineficaz, aunque vigente y creciente. Por un lado, los resultados obtenidos en el combate contra las drogas son, como mucho, magros mientras que en lo que respecta a los niveles de violencia en la sociedad y las situaciones de corrupción de las Fuerzas, resultan muy preocupantes. Por otro lado, es una tendencia vigente y creciente como un dato concreto de la realidad, más allá de que se comparta o no, y que encuentra proyección en casi la totalidad de los Estados sudamericanos incluido, de manera incipiente, Argentina.

Considerando la perspectiva contextual, entonces, pareciera que el debate nacional en torno a la disyuntiva de si las Fuerzas deben intervenir o no en seguridad pública quedase un poco fuera de foco. Por tanto, bien se podría pensar que quizá sea el momento de intentar reflexionar sobre la posibilidad de articular otras alternativas que, tomando nota de sus resultados, den cuenta de los cambios y tendencias acaecidas en el contexto de seguridad internacional latinoamericano.

² Si bien el informe de Donadio y Kussrow (2016) no incluye el caso chileno como ejemplo de participación de las Fuerzas Armadas en el combate contra el narcotráfico, en este artículo se considera que la misma fue hecha efectiva por fuera de la figura legal del estado de excepción durante el gobierno de Sebastián Piñera con el Plan Frontera Norte de 2011. Para ampliar esta información, consultar: http://www.interior.gob.cl/n6178_04-10-2011.html

EL CONTEXTO NACIONAL DE LA DEFENSA

Habiendo delineado las tendencias del contexto regional de seguridad internacional, para continuar con el ejercicio de reflexión acerca de la pertinencia y utilidad del debate sobre la intervención de las Fuerzas Armadas en seguridad pública, es momento de abordar los rasgos inherentes al ámbito doméstico vinculados a la Defensa.

En primer término, resulta determinante el abandono de las hipótesis de conflicto con los países vecinos, puntualmente Brasil y Chile, como uno de los criterios fundamentales en torno a los cuales se piensa el sistema de Defensa luego del retorno de la democracia. El derrotero marcado por las decisiones tomadas por los gobiernos de R. Alfonsín y C. Menem es indicativo de tal abandono, sostenido durante las gestiones de N. Kirchner y C. Fernández con medidas que continúan dicha senda. Así, la adopción de Medidas de Fomento de la Confianza Mutua y Seguridad, la realización de ejercicios militares combinados, los proyectos de cooperación entre las Fuerzas Armadas, la participación conjunta en Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, la firma de acuerdos internacionales, así como la institucionalización de instancias de diálogo, son todas herramientas que dan cuenta de la desactivación de las hipótesis de conflicto por parte de Buenos Aires. Incluso, a través de las Directivas sobre Organización y Funcionamiento de las FFAA y Política de Defensa Nacional, tal derogación de las hipótesis de conflicto se comenzó a aplicar a la planificación del instrumento militar al adoptarse una lógica de planeamiento por capacidades. Asimismo, se instauró un modelo de Defensa defensivo, autónomo y cooperativo que situó a Sudamérica como área prioritaria de acción externa favoreciendo los lazos cooperativos a través del fomento de la confianza mutua y de instancias de diálogo político sobre la Defensa, como el Consejo de Defensa Sudamericano.

Finalmente no se puede dejar de mencionar que respecto al reclamo territorial histórico sobre las Islas Malvinas, Georgia y Sándwich del Sur, luego de la derrota en la guerra de 1982, los sucesivos gobiernos argentinos, pese a haber mantenido vigente dicho reclamo mediante modalidades diferentes, han coincidido en canalizarlo a través del Ministerio de Exteriores, explicitando que una salida del conflicto por la vía de la confrontación bélica es rotundamente impensado para la Argentina democrática. De este modo, la cartera de Defensa y las Fuerzas Armadas quedaron por fuera de la articulación del vínculo con Gran Bretaña en torno a este tema desde cualquier perspectiva.

En segundo lugar, se debe examinar la situación de debilidad operativa del sistema de Defensa, la cual es prácticamente indiscutida a nivel de la academia especializada nacional, más allá de que se enfatizan distintos motivos, lo cual lleva a algunos analistas a destacar la escasez del presupuesto, mientras que otros subrayan la ineficiencia con la cual se efectiviza dicho presupuesto. De igual modo, especialistas extranjeros reflexionan con apreciaciones en extremo negativas acerca del estado de indefensión del país señalando, por ejemplo, que “after a significant period of decline, Argentina has ceased to be a capable military force” (Allison, 2017).

Como se dijo en la introducción de este artículo, el instrumento militar no ha sido rediseñado en función del contexto de seguridad internacional y esto acentuó la obsolescencia operativa de las Fuerzas Armadas que, a su vez, se enraíza con un presupuesto inadecuado que impacta negativamente en las capacidades. Por un lado, entonces, se tienen unas Fuerzas Armadas que, desde la perspectiva de su distribución territorial, su estructura y funcionamiento no responde a los requerimientos de Defensa actuales del país (Soprano y Lafferriere, 2011; Montenegro y Anzelini 2016). Al tiempo que, por otro lado, la evolución y composición que ha tenido el presupuesto de Defensa

desde la vuelta a la democracia trasluce la imposibilidad de, ni siquiera, sostener las capacidades existentes que, además por razones de antigüedad y uso, se encuentran en franca decadencia, si no es que están ya obsoletas.

En cuanto a la evolución del presupuesto de Defensa cabe indicar que, entre 2006 y 2015, aumentó sistemáticamente, aunque considerado como porcentaje del PBI se mantuvo fluctuante, con alzas y bajas, entre 0,81% y 1,04% (Donadio y Kussrow, 2016), mientras que el promedio de la región es 1,6% (Pardo, 2017), y en 2016 directamente se redujo. Con referencia a la composición del gasto en Defensa, a grandes rasgos, casi el 80% del presupuesto se destina al personal mientras que solo un 5% se orienta a inversiones y un 0,2% a investigación y desarrollo (Ministerio de Defensa, 2015). Estos porcentajes, si bien se encuentran dentro de los aproximados que presentan los países latinoamericanos en general, indican que Argentina es uno de los países con menos inversión en Defensa entre 2006 y 2016 (Donadio y Kussrow, 2016). Algunos especialistas, incluso, indican que el cambio del modelo de planeamiento del instrumento militar efectuado durante el kirchnerismo acentúa el carácter deficitario del presupuesto al establecer un rango de planificación demasiado amplio que requiere niveles de inversión superiores a los existentes para superar la lógica tradicional reactiva y contar con Fuerzas polivalentes y flexibles.

Por último, si bien en lo que lleva de gestión el macrismo ha habido indicios de la voluntad política de recuperar las capacidades militares, el Plancamil de 2011 aparentemente nunca se tuvo en cuenta, el plan plurianual de recuperación de fines de 2016 no se concretó, desde inicios de 2017 se perfiló un ajuste en el presupuesto para 2018 (Tokatlian, 2017; Fraga, 2017) y no hay un accionar homogéneo con respecto a la producción de la industria de Defensa como canal de aprovisionamiento. Esto último porque, pese a que se subraya su valor y se capitalizan algunos progresos estratégicos puntuales desarrollados durante el kirchnerismo, se ha dejado de lado otros varios proyectos sin alternativas a la vista³. Por tanto, las adquisiciones que se han llevado a cabo esencialmente a partir de 2017 responden a necesidades puntuales que distan de responder a un criterio unívoco de planificación de las Fuerzas que es lo que se necesita dada la situación de dificultad estructural que se atraviesa.

En tercera instancia, como parte de este contexto doméstico se observa la falta de interés por la situación de la Defensa en la sociedad civil articulada con un profundo recelo por parte de algunos sectores en función del pasado golpista de la institución castrense. De esta forma se conjuga un escenario poco propicio para avanzar políticamente con transformaciones sobre un sector que, si bien es beneficiario del desinterés y desinformación de la ciudadanía respecto de su situación y problemáticas, conserva el potencial para generar situaciones de tensiones ligadas a un pasado, aún muy presente en ciertos sectores, cuyos recelos se despiertan frente a cualquier atisbo de modificación de la situación de las Fuerzas. Asimismo, tal falta de interés puede enlazarse a la escasa jerarquía que tiene la agenda de Defensa en un contexto dual de paz regional y de fuerte inseguridad pública. En este sentido, hay que considerar que frente al interrogante acerca de si las Fuerzas Armadas deberían seguir existiendo la respuesta por

³ Con referencia a la poca homogeneidad de acción frente a la producción de la industria de Defensa Nacional, la presentación en sociedad durante 2016 del primer vuelo de ensayo del Avión Pampa III, la producción de antenas omnidireccionales para corbeta MERO 140, la modernización del primer Hércules C 130, el patentamiento del radar LIDAR, entre otros, contrasta con las decisiones de no remotorizar el avión Pucará, dejar de fabricar los radares primarios RPA 3D, no modernizar los radares transportables y cancelar distintas obras, programas y proyectos de Fabricaciones Militares y del Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (Ministerio de Defensa, 2017).

la afirmativa llega al 86% de los encuestados, frente al 11,6% de ciudadanos partidarios de su desaparición (FLACSO-IPSOS, 2010). Estos datos ubican a Argentina entre los Estados que en menor medida consideran necesario propiciar un cambio en dirección a la desaparición de la institución militar. Por consiguiente, se podría inferir que en el marco de la dificultad de anclaje que tiene la Defensa en la sociedad civil, la falta de claridad acerca del rol de las Fuerzas puede ser un asunto importante dado que, desde la perspectiva institucional, la permanencia de las Fuerzas se considera de modo positivo.

Finalmente, este cuadro de situación no estaría completo si no se considerase un cuarto rasgo que aglutina tres cuestiones enlazadas entre sí y referidas originariamente al ámbito de la seguridad pública pero que, en función de su evolución, terminan impactando en el escenario de Defensa. Así, se puede observar un cierto ambiente doméstico ligado al cruce entre Defensa y Seguridad que acontece pese a la vigencia legal del consenso multipartidario alcanzado con el retorno de la democracia en torno a la desmilitarización del abordaje de la agenda de seguridad pública, el cual se materializó en las leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior. No obstante, y en virtud de la notoriedad reciente que ha ido adquiriendo este asunto, su abordaje se realiza de modo más exhaustivo en el apartado siguiente.

HACIENDO FOCO: EL AMBIENTE DOMÉSTICO LIGADO AL CRUCE ENTRE DEFENSA Y SEGURIDAD

El ambiente doméstico ligado al cruce entre Defensa y Seguridad es el cuarto rasgo del contexto nacional de la Defensa y, como se anticipó, se compone de un conjunto de asuntos ligados entre sí que, si bien pertenecen a la esfera de la seguridad pública, tienen una evolución que condicionó y condiciona dicho contexto nacional. El primero de tales asuntos es el fortalecimiento del narcotráfico como parte de la amenaza no tradicional del crimen transnacional organizado.

En líneas generales, si bien se considera que Argentina es un país preponderantemente de tránsito para la producción de cocaína que proviene del área andina y se dirige hacia los mercados europeos, también se destaca su transformación en el tercer mercado de pasta base y cocaína detrás de Estados Unidos y Brasil (Department of State, 2017). En el período 2010-2015 los datos del Barómetro del Narcotráfico y las Adicciones de la Universidad Católica Argentina indicaron un importante incremento del registro de venta de drogas en los barrios (Fernández, 2017), mientras que el primer Estudio de Consumo de Sustancias elaborado por la Sedronar desde 2010 señaló que el uso de sustancias ilegales, particularmente marihuana, cocaína y drogas sintéticas, se duplicó entre ese año y 2017. De ahí que su titular, Roberto Moro, asegure que Argentina atraviesa el peor momento de su historia en cuanto a consumo de drogas y que es necesario adoptar una política de Estado con continuidad en el tiempo (Lozano, 2017). Por otra parte, pese a no poder afirmarse que existe una relación de causalidad lineal entre consumo de droga y delito, hay datos que permiten afirmar que la incidencia en este último aumenta entre quienes las consumen de forma intensiva (Fernández, 2017). Por lo tanto, la problemática de las drogas tiene un impacto directo en la agenda de seguridad pública a razón de la ilegalidad de las organizaciones que llevan adelante el tráfico y, también, en función de potenciar los hechos delictivos y sus niveles de violencia.

Este panorama poco alentador se ve reforzado con una característica propia del fenómeno del narcotráfico en Argentina que dificulta su combate y genera mayor preocupación al respecto de su evolución e impacto en la agenda de seguridad pública, la circunstancia de que se presenta como un fenómeno criminal complejo (Sain, 2013) dado

que la corrupción es un componente determinante. En este sentido, tal corrupción potencia y cataliza el efecto nocivo del resto de los factores intervinientes en el desarrollo del narcotráfico a través del debilitamiento de las estructuras estatales, operando en detrimento de la gobernabilidad y la seguridad pública, al tiempo que facilita el despliegue y dominio territorial de los grupos narcos (Sain, 2013).

En lo que respecta al resto de los factores que intervienen en el despliegue del tráfico de drogas, además del aumento que se ha dado del consumo, distintos especialistas coinciden en señalar que, en primer lugar, el Estado se inserta en una subregión que conjuga la presencia de los únicos países con cultivos de hoja de coca (Colombia, Perú y Bolivia), el principal productor de marihuana en el hemisferio (Paraguay), el segundo consumidor mundial de cocaína (Brasil) y los puntos de salida más relevantes hacia los mercados de cocaína norteamericano y europeos. Luego, la extensión, porosidad y particularidades geográficas de las fronteras nacionales que dificultan su vigilancia y control y que, finalmente, se articulan con un tercer elemento que es la debilidad de la presencia estatal en las zonas de frontera tanto desde la perspectiva de los recursos como de su capacidad de acción.

La segunda cuestión a tener en cuenta como parte del ambiente doméstico relativo al cruce entre Defensa y Seguridad, es la tendencia desde comienzos del siglo XXI al desplazamiento de las fuerzas intermedias de su lugar de acción primario, las fronteras nacionales. Esta tendencia se encuentra en estrecha vinculación con el recién mencionado fortalecimiento del narcotráfico en los grandes conglomerados urbanos y apunta a contrarrestar las carencias del desempeño policial. Formalmente, se inicia a finales de los noventa cuando el Consejo Federal de Seguridad Interior acordó que Gendarmería colaborase con las policías provinciales en la represión del delito (Salles Kobilanski, 2012). En adelante, distintos planes y operativos fueron ejecutados por Gendarmería como el vial de control en accesos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) iniciado por De la Rúa, la participación desde 2003 en operativos en los barrios vulnerables del Área Metropolitana de Buenos Aires, el Operativo Centinela de 2006 y, en 2011, Cinturón Sur, Acceso a CABA, Operativo Vigía (aún vigente) y Escudo Norte que en 2016 se transformaría en Operativo Fronteras (vigente), incluyendo la creación en 2017 de las Operativos Conjuntos Abiertos de Frontera (OCAF). Esta extensión en el accionar de, en este caso, Gendarmería Nacional propicia su expansión institucional ad hoc, la cual se corrobora a través del discurrir del gasto que se le asigna como parte del PBI el cual, por ejemplo, las hace más modernas y estar mejor equipadas comparativamente que, por ejemplo, el Ejército (Battaleme, 2017). Asimismo, el aumento en la dotación de personal es ilustrativo de tal expansión ya que se pasó de tener 14000 gendarmes en 2001 a contar con casi 40000 en 2017 (Gallo, 2017).

De este modo una de las Fuerzas Intermedias de la Nación asume las responsabilidades y competencias provinciales para gestionar la seguridad pública con una asiduidad y desencadenando un impacto institucional tal, que permiten suponer la dificultad de retornar a su situación inicial. Al respecto hay que considerar que dicho despliegue les garantiza a las Fuerzas Intermedias recursos, equipamiento y expansión para los próximos años (Battaglino, 2016) y estos espacios ganados son difíciles de resignar por parte de la Fuerza y de reasignar en lo que respecta al poder político. Esto, además de generar tensiones con las Fuerzas Armadas frente a la posibilidad de ampliación de sus tareas secundarias ligadas a la seguridad interior y el control de fronteras externas (Soprano, 2014).

En tercer y último lugar, se puede indicar la tendencia a enfatizar la relevancia y concreción de las tareas subsidiarias de las Fuerzas Armadas, entre ellas la de apoyo a la

seguridad interna, lo cual deriva en un relegamiento velado y de hecho del valor de su misión principal⁴. Este punto resulta particularmente relevante para el desarrollo del escrito en tanto elemento característico del cruce entre Defensa y Seguridad en el ambiente doméstico con impacto en el contexto de Defensa nacional. Pero, también, en función de que sustenta empíricamente la premisa acerca del anclaje cada vez más consistente que existe en Argentina con respecto a la propuesta de involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico. Esta premisa, cabe recordar, opera como punto de partida del artículo que, frente al interrogante sobre la pertinencia y utilidad del debate en torno a la intervención de las Fuerzas en seguridad pública considerando el desarrollo del contexto regional y nacional en las últimas décadas acerca de este tema, plantea lo inconducente de tal debate frente a una realidad que ha demostrado seguir su curso. Por consiguiente, es necesario abordar este punto con mayor grado de detalle en el siguiente subapartado.

El apoyo a la seguridad interna como tarea subsidiaria de las Fuerzas Armadas

Desde una perspectiva normativa, la Ley de Seguridad Interior de 1992 reconoció la posibilidad de que las Fuerzas Armadas interviniesen excepcionalmente fronteras adentro, siguiendo lo pautado en su artículo 13. En 1998 se explicitó su empleo en operaciones convencionales, de Naciones Unidas, de apoyo a la seguridad interior y con respecto a la comunidad nacional y países amigos frente a catástrofes. Finalmente, el Decreto 1691 de 2006 retira el uso del instrumento militar para operaciones convencionales y se lo direcciona hacia la colaboración en la construcción de un sistema de Defensa regional. Por otra parte, desde la óptica de la asiduidad que dichas tareas subsidiarias han tenido desde el retorno de la democracia, los noventa fueron la década del impulso a la participación en las OMP dado el crecimiento exponencial de los efectivos nacionales involucrados. Así, de ser 4 los militares que en 1987 se encontraban involucrados en OMP, hacia 1990 alcanzaron un total de 60 y para 1995 eran 2440 (Soprano, 2014). Luego, el cambio de siglo potenció la tarea de protección civil ante emergencias y desastres naturales, resultando ilustrativo que entre 2013 y 2014, 18 de las 23 provincias argentinas recibieron efectivos de las Fuerzas para responder a distintos eventos, así como la puesta en marcha de los operativos de apoyo a la comunidad Campaña Buque Sanitario y Operativo de Mejoramiento de Barrios (Donadio y La Paz Tibiletti, 2014). Incluso, actualmente, al visualizar las noticias que aparecen en la página web oficial de la cartera de Defensa queda claro el peso que tiene dicha tarea subsidiaria. No obstante, lo que generó y genera mayor controversia en el ámbito académico es el protagonismo creciente de otra tarea subsidiaria, el apoyo a la seguridad interna, particularmente en la lucha contra el narcotráfico.

⁴ Con respecto a las tareas secundarias, tanto la participación en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP) como que las tareas de protección civil conllevan aspectos positivos para el Estado. La primera, enriquecen las trayectorias profesionales de los oficiales y suboficiales que participan en ellas, estimulan y ponen a prueba las capacidades de las Fuerzas individualmente así como su accionar conjunto y combinado y operan como herramienta válida de la puesta en marcha de la política exterior en cuestiones estratégico-militares; mientras que las segundas se condicen con una lógica de optimización de los recursos humanos y materiales (Soprano, 2014). No obstante tales tareas, respectivamente, no suplen las carencias relativas a la formación, entrenamiento y equipamiento necesario para la Defensa; en segundo lugar, generan interrogantes acerca del contraste entre su intensidad y, por un lado, los problemas de las Fuerzas relativos a sus capacidades y, por el otro, la desprofesionalización de su personal y hasta el uso político partidario de tales tareas.

El inicio de la intervención de las Fuerzas en la lucha contra el narcotráfico suele asociarse a la puesta en marcha del Plan Escudo Norte en 2011 por parte del gobierno de Cristina Fernández. Sin embargo, considerando la vigilancia y control aeroespacial de la Fuerza Aérea con respecto a los vuelos ilegales vinculados al tráfico de droga, tal participación está en curso desde 1998 con los operativos Vigía I, II y III y los denominados, a partir de 2001, Pulqui. Los mismos, a decir del entonces Jefe del Estado Mayor del Comando de Operaciones de la Fuerzas Armadas C. Perona, efectivizan tal vigilancia y control como parte de la responsabilidad primaria de la Fuerza Aérea con respecto a la Defensa aeroespacial integral en tiempos de paz y se lleva a cabo con independencia de la naturaleza del posible incursor (2005). En igual sentido, se realizan distintos ejercicios militares combinados con los países limítrofes cuyos tópicos se relacionan a la detección y control del tráfico aéreo ilegal (TAI), en especial, el vinculado a las drogas. Asimismo, cabe recordar que en 2004 la instalación del Sistema de Vigilancia y Control Aeroespacial (SINVYCA) mediante el Decreto 1407, que le otorga a dicha Fuerza ese mismo control y vigilancia sobre el tránsito aéreo, se amparó en el incremento mundial y regional de vuelos ilícitos relacionados con el contrabando y el terrorismo (Presidencia de la Nación, 2004). Por último, más cercano en el tiempo, la puesta en marcha del Operativo Fortín I en 2007, dirigido por el Comando Operacional del Estado Mayor Conjunto (EMCO), que implicó la integración de los medios disponibles del Ejército y la Fuerza Aérea al sistema de vigilancia del espacio aéreo para el control del noroeste y noreste del país.

Luego sí, desde julio de 2011 hasta diciembre de 2015, mediante prórrogas sistemáticas del Decreto 1019 fue desplegado el Plan Escudo Norte a cargo de las fuerzas de seguridad dependientes del Ministerio de Seguridad, para incrementar 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. Así, a través de la Resolución Conjunta 821 y 905 y el Decreto 1019 se replicó la modalidad de control del espacio aéreo por la Fuerza Aérea y la transferencia de la información sobre vuelos irregulares a las Fuerzas de Seguridad afectadas. Con variantes tanto en el equipamiento como en el despliegue de tropa, el EMCO incrementó las capacidades de vigilancia aeroespacial en la frontera norte, pero continuó circunscripto a tareas de logística e inteligencia. No obstante, en 2013, el Plan comenzó a preocupar por el despliegue de fuerzas militares que supuso, en reemplazo de 5000 gendarmes que se trasladaban hacia la provincia de Buenos Aires como parte de un operativo de seguridad. También, en función de los patrullajes conjuntos de efectivos del Ejército y Gendarmería y Prefectura que unificaban las tareas del Plan Escudo Norte y del Operativo Fortín II en zonas rurales (Gallo, 2013b).

Este escenario de incertidumbre acerca de la difusión de los límites entre Seguridad y Defensa tomó pleno estado público durante la campaña presidencial de 2015, dado que los candidatos con mayor intención de voto se posicionaron a favor de dar cabida a las Fuerzas Armadas en el abordaje de la agenda de seguridad interna. D. Scioli, por el Frente para la Victoria, advertía la necesidad de revisar el rol de las Fuerzas, S. Massa desde el Frente Renovador habló de llevar a los militares a los barrios copados por los narcos y, representando a Cambiemos, Mauricio Macri acordaba con la revisión del rol de la institución castrense en la lucha contra el narcotráfico para la recuperación del territorio perdido (Dapelo, 2015).

Dado este escenario, con la llegada de Macri a la presidencia y la expiración del Decreto 1091 se procedió a ajustar el esquema vigente para combatir contra el narcotráfico. Desactivados los patrullajes conjuntos, se expidió el Decreto 228

declarándose la Emergencia de Seguridad Pública en todo el territorio nacional para enfrentar distintas problemáticas entre ellas la producción, tráfico y comercialización de estupefacientes. En este marco, se reformuló el Plan Escudo Norte bajo el nombre Operativo Fronteras cuyo carácter pasó a ser permanente, teniendo como objetivo completar la radarización del espacio aéreo al 100% durante las 24 horas (Ministerio de Defensa, 2016). Asimismo, se aprobaron las Reglas de Protección Aeroespacial, en articulación con el levantamiento del Secreto Militar de las reglas de Empeñamiento para la Defensa Aeroespacial.

Por otra parte, en julio de 2016, se realizó en Misiones el primer operativo conjunto entre efectivos de Gendarmería, Prefectura, la policía de Misiones y las Fuerzas Armadas, que brindaron apoyo logístico para tareas de patrullaje y contribuyeron con el uso del software Eureka (Dinatale, 2016). Esta primera experiencia se replicó durante 2017 en Corrientes y Entre Ríos, aunque sin participación castrense, conociéndose como OCAF. Las mismas se desarrollan bajo el paraguas del organismo que replica su nombre, creado por el Ministerio de Seguridad para gestionar la coordinación interfuerzas e interagencias en los pasos internacionales en la lucha contra el narcotráfico (Ministerio de Seguridad, 2017). Luego, en 2018, se decidió crear una Fuerza de Despliegue Rápido conformada por las tres Armas para apoyo logístico en los operativos de las Fuerzas de Seguridad que lo requieran (Dinatale, 2018), por lo que la mencionada participación castrense en los OCAF no se puede descartar a ciencia cierta en un futuro cercano.

Por último, la recomposición del vínculo con Estados Unidos acontecida con el giro estratégico accionado por el macrismo que ubica a Washington como interlocutor privilegiado en los asuntos de seguridad internacional, impacta en el abordaje de la lucha contra el narcotráfico. Este asunto volvió al primer lugar de la agenda bilateral y la visita de Obama en 2016, el restablecimiento de los programas de cooperación e intercambio de información, los acuerdos perfilados a intensificar el intercambio de datos sensible relacionada con el tráfico de drogas y la presencia de la temática en la agenda de todos los encuentros de alto nivel que tuvieron lugar en el primer año y medio de gobierno, dieron cuenta de ello. Este estado de cosas posiciona a Argentina ante la disyuntiva de avanzar por la senda de la militarización de la agenda de seguridad pública en virtud de que, históricamente, el modo de vinculación que Estados Unidos favorece con los países de la región para luchar contra el narcotráfico prioriza el mero de combate militar de la oferta de droga (Calderón, 2012 a). De hecho, en numerosas oportunidades los ministros de las carteras de Defensa y Seguridad se han expresado a favor de estrechar cualitativamente su vínculo en torno a un abordaje conjunto de ese tópico (Tokatlian, 2018).

ALGUNAS REFLEXIONES PRIMIGENIAS SOBRE LO INCONDUCTENTE DEL DEBATE FUERZAS ARMADAS Y NARCOTRÁFICO

Retomando brevemente las ideas centrales que se derivan de los apartados precedentes se puede realizar tres afirmaciones. La primera de ellas es que el narcotráfico es una amenaza a la seguridad internacional compleja, no tradicional y con el potencial de ligar la seguridad interna de los Estados involucrados en el circuito productivo-comercial que despliega, por lo cual constituye un desafío a la seguridad del Estado entendida en sentido amplio. Esto es, un desafío que atañe a la seguridad interna pero también a la externa de los países en función de que las organizaciones ilícitas vulneran las fronteras nacionales con sus actividades.

La segunda afirmación hace foco en el caso argentino y dentro del conjunto de factores que favorecen el avance del narcotráfico subraya la relevancia de la vulnerabilidad de las

fronteras nacionales, ligada a particularidades geográficas y deficiencias de la presencia estatal, tanto de recursos como en capacidad de acción. En este sentido hay una tendencia hacia el desplazamiento geográfico de las Fuerzas Intermedias desde las zonas de frontera hacia los centros urbanos para atender la agenda de seguridad interna. Asimismo, frente a la necesidad de soporte logístico y comunicacional por parte de las Fuerzas Armadas, desde 2007 se registra la intervención militar en los operativos y planes para la frontera norte del país, la cual ha sido favorecida por una retórica política positiva y de intensidad creciente desde 2015 y, desde 2016, por el giro en la estrategia de inserción internacional que sitúa como eje de la política exterior a Estados Unidos. Este escenario se despliega en un contexto regional y en un ambiente de Defensa nacional que le resulta funcional. El primero porque contiene una tendencia sólida a vincular la institución militar con la lucha contra el narcotráfico y el segundo dada su fragilidad, generada por la conjunción de: confundir la situación actual de paz subregional y la postura estratégica defensiva con la anulación permanente de las hipótesis de conflicto y la prédica de una política de Defensa defensiva⁵; el estado de debilidad operativa del sistema de Defensa; y la falta de interés en la Defensa articulado con el recelo con respecto a las Fuerzas que aún conserva parte de la sociedad civil.

Consecuentemente, la tercera afirmación, destaca que la intervención militar en los operativos y planes para la frontera norte del país es un dato contundente de la realidad que si bien, mayoritariamente, no anuló la diferencia entre Seguridad y Defensa, permite inferir la existencia de un anclaje cada vez más consistente para la propuesta de involucrar a las Fuerzas Armadas en dicha lucha en función de la apertura de un peligroso compás de espera en el marco del cual proliferan varias dudas razonables⁶.

⁵ Argentina tiene una posición estratégica defensiva en el sentido de que en el actual contexto de paz regional no se registran hipótesis de conflicto. No obstante, esto no inhabilita a poseer las capacidades para realizar una acción ofensiva en caso de ser necesario, en un contexto de seguridad internacional distinto al actual o frente a una situación problemática en particular que no necesariamente haya tenido origen en una acción propia. Cualquiera sea el caso, se requiere de unas Fuerzas Armadas operativamente preparadas (Battaleme, 2017). La comunidad internacional del siglo XXI continúa estando presidida por entidades soberanas y la existencia del instrumento militar les es inherente más allá del devenir y de los rasgos que adquiera la conflictividad internacional. Y esto, en el caso de Argentina que tiene un reclamo internacional por la soberanía de las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur, independientemente del rechazo del uso de la fuerza como instrumento de política exterior, tiene particular validez. Cabe recordar, en este sentido, que el Reino Unido en 2004 creó la Comandancia Naval del Atlántico Sur con sede en Mare Harbour y Mount Pleasant, bases que posibilitan la proyección de fuerzas hacia América del Sur, el Atlántico Sur y la Antártida y el control de los pasos interoceánicos Drake, Beagle y Magallanes; en 2012 envió un destructor de última generación a la zona de las islas como parte de un supuesto ejercicio de rutina (Tello, 2012); en 2016 en el marco de la reducción del gasto en Defensa, los británicos excluyeron la guarnición militar de Malvinas (Fraga, 2018).

⁶ Atendiendo a las medidas de control y vigilancia de la frontera norte es llamativo que se defina como una tarea subsidiaria la participación de las Fuerzas siendo que la duración de la sumatoria de los operativos Fortín I y II, el Plan Escudo Norte y el Operativo Fronteras arrojan un total de 12 años. Si bien la ley de Seguridad Interior no precisa un plazo de tiempo definido para la asistencia de las Fuerzas, de su redacción no se desprende la idea de una duración tan extendida que la asemeje a una labor permanente. Por otra parte, retomando la salvedad de que “mayoritariamente” tales operativos y planes no anularon la diferencia entre seguridad y Defensa, ésta fue afectada con los patrullajes conjuntos de 2013 porque las leyes de Seguridad Interior y Defensa Nacional impiden la acción operativa de fuerzas militares como secciones con armamento para patrullajes, incluso en las fronteras. De hecho, si se despliega una unidad militar en una operación distinta de un ejercicio militar, se debe invocar el artículo 30 de la ley de Defensa Nacional que permite declarar como zona militar los ámbitos que se sometan bajo custodia y protección militar, con la aprobación del Congreso. Asimismo, la coyuntura de 2013 propició una situación potencialmente delicada porque los efectivos militares involucrados en los patrullajes no contaban con normas de empeñamiento que los protejan legalmente de acciones penales en su contra que se pudiesen presentar en caso de haber abierto fuego en una situación de agresión armada contra su persona o en defensa de un compañero de

Las tres afirmaciones reseñadas, dan cuenta de la multiplicidad de aristas que constituyen y deben ser atendidas al momento de examinar lo que se configura como un cuadro de situación complejo. Atendiendo a esto y retomando el interrogante articulador del escrito sobre la pertinencia y utilidad que tiene el debate académico en los términos en los cuales se ha venido desarrollando, es decir aquellos derivados de la pregunta por el sí o no en torno a la intervención de las Fuerzas Armadas en seguridad pública, la respuesta pareciera ser negativa. En este sentido, resulta poco adecuado y útil debatir de forma encapsulada abordando tan solo una parte de dicho cuadro de situación que, en virtud de su complejidad, requiere una mirada integral sobre el ambiente de defensa nacional contextualizado, a su vez, en el acontecer regional. Más aún cuando la realidad continúa discurriendo por carriles que indican que la disyuntiva entre la intervención, o no, de las Fuerzas se sigue dirimiendo de facto.

De ahí lo inconducente del debate y, también, los riesgos que les son inherentes ya que mientras se mantienen los términos de discusión habituales, puede acontecer una redefinición de hecho del rol de las Fuerzas Armadas que, frente a las necesidades de la agenda de seguridad interna, las sitúe de forma equívoca y, por otro lado, al mismo tiempo las aleje de aquellos requerimientos propios de la Defensa nacional. Con respecto a las primeras, sobran los ejemplos y análisis que ilustran la ineficacia de la fórmula que militariza el combate contra las drogas. En lo referido a la Defensa, si dicha redefinición de facto se sustenta en la mera disponibilidad del instrumento militar para accionar contra el narcotráfico, dada la falta de hipótesis de conflicto, se estarían limitando las posibilidades de rearticulación de la Defensa e, incluso, coadyuvaría en su distorsión.

Asimismo, esta redefinición de hecho del rol de las Fuerzas Armadas contribuye a la dilución de la necesidad de rediseñar el sistema de Defensa en su conjunto, que es la verdadera urgencia dentro del complejo cuadro de situación expuesto. Con relación a esto, abundan los papers y líneas de investigación que describen las debilidades del sistema de Defensa, el desinterés por el sector y la situación de indefensión, al igual que aquellos que argumentan la no intervención de las Fuerzas en la lucha contra el narcotráfico únicamente en función de las sabidas presiones norteamericanas a favor de cierto tipo de políticas y de sus resultados negativos en la región. Este estado del arte preponderante ha generado una suerte de cuello de botella que no contribuye con la calidad del debate en el sentido de permitir interpelar las propuestas sobre el futuro de la Defensa y el rol de las Fuerzas Armadas con mayor especificidad y una mirada integral de la realidad nacional y regional. Incluso, en lo referido al abordaje del narcotráfico, deja un margen para contra argumentar apelando a la vigencia de la conflictividad no tradicional cuya peligrosidad en América Latina tiene un anclaje empírico fuerte. También ignora la arista de cooperación interestatal en las zonas de frontera generada a partir de la tendencia regional expuesta hacia la militarización y pretende luchar contra los molinos de viento norteamericanos que desde siempre han intentado esparcir sus teorías y modelos en el hemisferio.

Consecuentemente, quizás, sería conveniente que la reflexión académica conjugue el deber ser con las necesidades y carencias en cuestiones de seguridad internacional leídas a través de un lente más pragmático, que habilite a pensar en opciones que retomen el cuadro de situación existente y trabajen sobre él con objetivos de corto, mediano y largo plazo. Esto en virtud de que los planteos políticamente correctos suelen ser

patrulla (Gallo, 2013a). Además, la escala del despliegue territorial propendió a militarizar el ambiente social más allá de si tuvo lugar en zonas poco pobladas. Finalmente y derivado del cuadro situacional hasta aquí planteado, es dable suponer que el valor judicial de los resultados obtenidos en los operativos contra el tráfico de drogas queden en entredicho, según explicaron varios jueces federales (Gallo, 2013a).

estratégicamente irrealizables debido a las condiciones que van moldeando la realidad nacional⁷. Por tanto, rearticular el sistema de Defensa nacional y repensar el rol de las Fuerzas teniendo como faro en el corto plazo el logro de una vigilancia y control efectivo y eficaz del acceso al territorio, como aspecto basal de una política de Defensa con un posicionamiento estratégico defensivo, pero también en función de la necesidad de realizar tareas de interdicción de los tráficos transnacionales ilegales y denegar el acceso al territorio, puede ser una opción en función de la cual vale la pena reflexionar⁸. No es un dato menor ni se debe naturalizar el hecho de que tan solo en el primer cuatrimestre de 2016 se detectasen más de 200 vuelos ilegales en su mayoría provenientes de Bolivia y Paraguay (Morales, 2017; Telam, 2017) porque, en definitiva, lo que se está violando es la soberanía nacional. Tal opción, entonces, sería conducente con el refuerzo del posicionamiento estratégico defensivo de la política de Defensa optimizando la capacidad de negar el acceso al territorio nacional.

Finalmente, con respecto a las premisas basales del sistema de Defensa, en primer lugar, no caben dudas acerca de que la separación entre seguridad pública y Defensa nacional debe ser sostenida. No obstante, y en virtud de llevar adelante esa mirada integral a la cual se hace referencia en este escrito con relación a la complejidad del cuadro de situación abordado, tampoco se puede hacer caso omiso a los requerimientos de seguridad del Estado en las zonas de frontera, entiéndase sean terrestres, aéreas o marítimas. De hecho, el Decreto 253 (Ministerio de Seguridad, 2018) que crea las zonas de frontera da cuenta de ello. Por tanto, más que nunca quizás, es condición sine qua non que la segunda premisa del sistema de Defensa sea accionada de manera acabada y con celeridad. La conducción política de la Defensa a través, cuanto menos, del establecimiento público de los lineamientos estratégicos para el sector es imprescindible tanto para darle claridad y transparencia al proceso de reformulación del rol de las Fuerzas Armadas, que pareciera estar en marcha, como para enlazarlo al rediseño integral del sistema de Defensa Nacional. En caso de que esto no ocurriese, el Estado argentino estará corriendo con todos los riesgos inherentes a la redefinición de hecho del rol de los militares a la luz del vaciamiento de la Defensa Nacional, los condicionantes externos y las urgencias de la agenda de seguridad pública.

⁷ Piénsese, con fines figurativos, en cuan dificultoso y poco probable sería dar marcha atrás con el despliegue actual que tienen las Fuerzas Intermedias en el territorio nacional para respetar de forma estricta la separación entre seguridad y Defensa, bajo la consigna de no militarizar el abordaje de la agenda de seguridad pública. Tal reacomodo, desde el deber ser, tendría que acontecer porque el desplazamiento hacia los centros urbanos de dichas fuerzas compromete la eficacia de la vigilancia y control de las fronteras, contribuye a perpetuar las tareas de apoyo de las Fuerzas Armadas e implica un cuasi militarización de la seguridad pública si se enfatiza dentro de su carácter híbrido el hecho de que disponen de equipamiento más pesado y de una organización y disciplina de cuerpo que las fuerzas policiales no poseen. Por otra parte, el crecimiento institucional, en recursos humanos, equipamiento e influencia conjugado con el estado de fragilidad operativa y corrupción de las fuerzas policiales provinciales y municipales y la disponibilidad y capacidad de las Fuerzas Armadas para realizar tareas de apoyo a la seguridad interior, indican otro discurrir de la realidad.

⁸ La tarea de interdicción y la denegación del acceso al territorio a las redes de tráfico, son algunas de las labores que debiese contener una estrategia multidimensional de lucha contra una amenaza compleja como el narcotráfico. Así, la connotación de multidimensional refiere a la integralidad que debiese tener tal política de lucha en el sentido de atender a las diferentes aristas de la problemática lo cual implica, por ejemplo, cubrir el amplio espectro entre la interdicción y la atención de adictos, prevención del consumo y reducción de daño, pasando por el control del lavado de dinero, la recuperación de bienes mal habidos y tareas de inteligencia criminal.

NOTA SOBRE LA AUTORA: **Emilse Calderón** es Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Se desempeña como docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y es Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Conicet. Autora de artículos en revistas académicas especializadas, su línea de investigación es la seguridad internacional latinoamericana y los temas de Defensa Nacional argentina. Ex becaria Conicet, Fulbright y National Defense University.

REFERENCIAS

Allison, George (2017), "After a significant period of decline, Argentina has ceased to be a capable military force", *UK Defence Journal*, 7 de septiembre.

Battaglino, Jorge (2016), "Fuerzas intermedias y lucha contra el tráfico de drogas: el caso de la Gendarmería en Argentina", *URVIO - Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad*, No. 18, pp. 76-89.

Battaleme, Juan (2017), "Juan Battaleme en "La Lupa"" [Archivo de video]. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=_qJhKqVUvLo

Battaleme, Juan (2018), "La Defensa sufrió la alteración de su misión principal", *DEF On Line*, 28 de febrero.

Buzan, Barry & Wæver, Ole (2003), *Regions and Powers: The Security of International Security*, Londres: Cambridge University Press.

Calderón, Emilse (2012a), "Estados Unidos y el combate contra el narcoterrorismo como lineamiento de política exterior central en el vínculo con América Latina: el caso del modelo de cooperación con Colombia", *Cuadernos de Política Exterior Argentina, Centro de Estudios de RRII*, No. 122.

Calderón, Emilse (2012b), "La impronta legal de la participación de las Fuerzas Armadas en los asuntos de seguridad pública: el caso de la lucha contra el narcotráfico como práctica extendida en América del Sur", *URVIO - Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad*, No. 12, pp. 97-109.

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (2017), *Registro Suramericano de gastos agregados en defensa 2006-2015*, Buenos Aires: Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano. Unión de Naciones Suramericanas. Recuperado de: <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/RSGAD-2006-2015-WEB.pdf>

Dapelo, Santiago (2015), "Polémica por el rol de las FF.AA. en la lucha contra el narcotráfico", *La Nación*, 18 de enero.

Dinatale, Martín (2016), "Macri busca apoyo externo y de las FF.AA. para combatir el narcotráfico", *La Nación*, 8 de agosto.

Dinatale, Martín (2018), "El Ministerio de Defensa creará una unidad especial para apoyar a todas las fuerzas de seguridad", *INFOBAE*, 2 de julio.

Eissa, Sergio (2017), "Relaciones militares de China, India y Rusia con América Latina: ¿peligros u oportunidades para la región?", *Iberoamerica Journal*, No. 4, pp. 85-112.

FLACSO-IPSOS (2010), "Estudio de opinión sobre gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina 2009-2010", *IPSOS*.

Fernández, Maximiliano (2017), “Preocupante diagnóstico de la UCA sobre narcotráfico y consumo de drogas en el Conurbano”, *INFOBAE*, 28 de abril.

Fraga, Rosendo (2017), “Cómo será la nueva agenda en Defensa”, *INFOBAE*, 18 de julio.

Fraga, Rosendo (2018), “Reforma de las Fuerzas Armadas: lecciones para Argentina del debate británico”, *INFOBAE*, 3 de marzo.

Gallo, Daniel (2013a), “Un vacío legal se abre frente al despliegue de militares en el Norte”, *La Nación*, 9 de septiembre.

Gallo, Daniel (2013b), “Unidades mixtas de soldados y gendarmes patrullan el Norte”, *La Nación*, 30 de septiembre.

Gallo, Daniel (2017), “¿Pueden asumir los militares roles de seguridad? *La Nación*, 29 de noviembre.

Lozano, Sebastián (2017), “En siete años, se duplicó el consumo de drogas ilegales en la Argentina”, *Clarín*, 25 de junio.

Lutterbeck, Derek (2004), “Between Police and Military The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries”, *Sage journals*, 1 de marzo.

Mejías, Sonia Alda (2015), “La adaptación de las fuerzas de seguridad ante la violencia y el crimen organizado en América Latina”, *Cuaderno de Estrategia: Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa*, No. 171.

Ministerio de Defensa (2015), *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

Ministerio de Defensa (2016), “Ministro Martínez inauguró el Centro de Control de Área Resistencia tras su modernización para cooperar en la lucha contra el narcotráfico”, *Info de Prensa N° 161*.

Ministerio de Seguridad (2017), “Resolución 565”, 13 de junio.

Ministerio de Seguridad (2018), “Decreto 253”, 5 de abril.

Montenegro y Anzelini (2016), “Deuda de la democracia: La defensa nacional no tiene prioridad en la agenda pública”, *Perfil*, 3 de diciembre.

Morales, Fernando (2017), “Un vuelo clandestino atravesó 600 kilómetros de espacio aéreo argentino durante 3 horas sin que nadie pudiera evitarlo”, *INFOBAE*, 2 de septiembre.

Pardo, Daniel (2017), “Por qué Argentina es el país que menos gasta en defensa en Sudamérica y cómo pudo eso afectar al submarino desaparecido ARA San Juan”, *BBC Mundo*, 28 de noviembre.

Perona, Carlos (2005), “La vigilancia del espacio aéreo nacional en el noreste de la Argentina”, *Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del CARI*, Boletín No. 37, año 8.

Presidencia de la Nación (2004), “Decreto 1407”, 14 de octubre.

Donadio, Marcela y La Paz Tibiletti, María de (2014), *Atlas comparativo de Defensa en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: RESDAL.

Donadio, Marcela y Kussrow, Samanta (2016), *Atlas comparativo de Defensa en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: RESDAL.

Sain, Marcelo (2013), “Dilemas y desafíos en el control del narcotráfico”, *Página 12*, 16 de noviembre.

Salles Kobilanski, Facundo (2012), “¿Militarización sin militares?: los gendarmes en las calles argentinas durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012)” *URVIO - Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad*, No. 12.

Soprano, German y Lafferriere Guillermo (2011), “Vino nuevo en odres viejos. La Política de Defensa Nacional de la argentina democrática y la configuración de su instrumento militar”, *Revista Brasileira De Estudios Estratégicos*, Vol. I. No. 3.

Soprano (2014), “Las misiones subsidiarias de las Fuerzas Armadas argentinas en el siglo XXI”, VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3 al 5 de diciembre, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4237/ev.4237.pdf

Telam (2017), “Dos Pampas interceptaron en vuelo un avión que escapó a Bolivia”, 3 de mayo.

Tello, Ángel Pablo (2012), “Malvinas: Una cuestión geoestratégica trascendente”, *Humania del Sur*, año 7, No. 13.

Tokatlian, Juan Gabriel (2017), “Lectura de una carta”, *Página 12*, 30 de marzo.

Tokatlian, Juan Gabriel (2018), “¿Un Plan Argentina contra las drogas?”, *El cohete a la luna*, 18 de marzo.

Department of State (2017), “International Narcotics Control Strategy Report”, Estados Unidos.