

¿FUERZAS ARMADAS ACTUANDO EN CUESTIONES DE SEGURIDAD INTERIOR?

Por CM GUSTAVO JAVIER PONS

Palabras Clave:

- > Fuerzas Armadas
- > Seguridad Interior
- > Defensa
- > Narcotráfico

CV

GUSTAVO JAVIER PONS

Gustavo Javier Pons, Comodoro de la Fuerza Aérea Argentina con la especialidad Vigilancia y Control Aeroespacial. Licenciado en Administración de Empresas por la USAL, Master en Dirección Financiera por la USAL. Actualmente cumple funciones en la Dirección General de Investigación y Desarrollo de la Fuerza Aérea como Director de Proyectos.

INTRODUCCIÓN

En la República Argentina, a partir del regreso de la democracia en el año 1983, las Fuerzas Armadas han estado abocadas a defender la soberanía e independencia de la Nación, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación, protegiendo la vida y libertad de sus habitantes¹ y han sido excluidas de cuestiones de seguridad interior².

Esta diferenciación entre los ámbitos de defensa y de seguridad se fue configurando a partir de acuerdos políticos transversales que posibilitaron las promulgaciones de las leyes 23.554 de Defensa Nacional, 24.059 de Seguridad Interior y 25.520 de Inteligencia Nacional.

La Ley 23.554 de Defensa Nacional fue sancionada en 1988 por el gobierno de Raúl Alfonsín, producto del acuerdo entre las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso. Un acuerdo similar se estableció en 1991 para la aprobación de la Ley 24.059 de Seguridad Interior, sancionada por el presidente Carlos Menem. Finalmente, la de Inteligencia Nacional fue aprobada también con gran acuerdo, en 2001, en los últimos días de la presidencia de Fernando De la Rúa.

Estas tres normas precisaron el marco regulatorio, y establecieron que la defensa nacional es el ámbito exclusivo de injerencia de las Fuerzas

Armadas y desarticularon el conjunto de prerrogativas que tenían en materia de seguridad interior. Años más tarde, en 2006, el entramado legal se completó con el decreto reglamentario de la Ley de Defensa, firmado por el presidente Néstor Kirchner³.

A partir de estas leyes, los ámbitos de seguridad y defensa quedaron estrictamente diferenciados y divididos, así como también los actores encargados de ejecutar las acciones en cada uno de ellos.

No obstante, y a pesar de que Argentina sostiene en los distintos foros internacionales sobre cuestiones de paz y seguridad, este esquema normativo favorable a la diferenciación entre defensa nacional y seguridad interior, en los últimos años, diferentes cursos de acción desplegados durante los gobiernos nacionales han producido una erosión que impacta en forma directa en la implementación del esquema normativo vigente.

Este hecho se evidencia principalmente en la lucha contra el narcotráfico.

Las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico

Con la instauración a partir del año 2011, del Plan Escudo Norte durante el gobierno de la presidenta Cristina Fernández, mediante el Decreto 1091 del Poder Ejecutivo Nacional, se da inicio formalmente a la

intervención de las FFAA en la lucha contra el narcotráfico en Argentina.

Sin embargo, teniendo en cuenta que la Fuerza Aérea tiene a su cargo la vigilancia y control del espacio aéreo, se puede situar el comienzo de la participación militar con respecto al control de los vuelos irregulares, a partir del año 1998 con los operativos Vigía I, II, III y los que posteriormente se denominaron Pulqui. Es importante destacar que estos operativos estaban encuadrados dentro de lo legalmente permitido por la normativa vigente.

Estos operativos que se desarrollaron en la zona noroeste y centro del país, estaban dirigidos a la detección, identificación e intercepción del tránsito aéreo irregular (TAI). A través de ellos, se obtenía información sobre rutas de vuelo, áreas de aterrizaje clandestino y accesos al territorio nacional; todos 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 Seguridad⁴.

La vigilancia y control del espacio aéreo nacional es una responsabilidad primaria de la Fuerza Aérea con respecto a la defensa aeroespacial integral en tiempos de paz y, por lo tanto, esta es una tarea que se lleva adelante independientemente de la naturaleza del incursor.

Esto 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. A modo de ejemplo, se pueden citar los ejercicios militares realizados con Brasil –Tamba I (1997), Plata II (2004) y Plata V (2007)–; Uruguay –Río III (2010), Río IV (2011), Río V (2012), Río VI (2014) y Tanque (2017)–; Paraguay –Arpa I (2011)–; y Bolivia –Árbol (2012).

A partir del año 2004, se inicia la implementación del Sistema de Vigilancia y Control Aeroespacial (SIN-VICA), a través del Decreto 1407 del Poder Ejecutivo Nacional. Una de las justificaciones de la implementación

de este sistema era el “...*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...*”⁵.

Asimismo, se redactaron resoluciones ministeriales tendientes a orientar el SINVICA de modo exclusivo a la vigilancia del espacio aéreo desde el punto de vista militar (Resolución N°480/06), enfocándolo incluso hacia la Zona de Defensa Aérea Noreste y Noroeste (Resolución N°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*”⁶.

Continuando con los antecedentes de la participación del instrumento militar en la lucha contra el narcotráfico, a través de la Resolución del Ministerio de Defensa N° 206/2007, fue puesto en marcha el Operativo Fortín I que integró al sistema de vigilancia y reconocimiento del aeroespacio, los medios disponibles del Ejército y la Fuerza Aérea para la realización de tal tarea en el Noroeste y Noreste del país. Este operativo estaba dirigido por el Comando Operacional del Estado Mayor Conjunto (EMCO) el cual desplegó la Fuerza de Tareas Conjunta Fortín a través de la Directiva N° 01/07. Dentro de este contexto, las tareas de vigilancia y control del aeroespacio eran realizadas por la Fuerza Aérea y toda la información



1. Ley de Defensa Nacional (1988) Nro. 23.554. República Argentina. Disponible en <http://servicios.info-leg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>
2. Ley de Seguridad Interior (1992) Nro. 24.058. República Argentina. Disponible en <http://servicios.info-leg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm>
3. Decreto N° 727, 2006 (6 de diciembre de 2006). *Reglamentación de la Ley N° 23.554*. República Argentina.
4. Perona, 2005.
5. Decreto 1407, 2004. (14 de octubre de 2004). *Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial*. República Argentina.
6. Resolución N°1539/08

El gobierno del presidente Mauricio Macri planteó la necesidad de adoptar de forma inmediata las medidas para dotar de dispositivos materiales, técnicos y tecnológicos a la zona de frontera, para completar la radarización del espacio aéreo en todo el territorio nacional y hacer un efectivo control las 24 horas.

obtenida sobre vuelos irregulares se suministraba a las Fuerzas de Seguridad afectadas. De este modo, las Fuerzas Armadas se limitaban al apoyo logístico, atendiendo a lo que disponen las leyes de defensa nacional y de seguridad interior.

Posteriormente se implementa el Plan Escudo Norte –desde julio del 2011 hasta diciembre del 2015– mediante prórrogas sistemáticas del Decreto 1091⁷. El operativo fue un trabajo en conjunto entre los ministerios de Seguridad y de Defensa nacionales, con el propósito de aumentar la vigilancia y el control el 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.

El aporte de información obtenida por medio de los radares desplegados en la frontera norte, que realizaba el Sistema de Defensa al Sistema de Seguridad, permitía detectar vuelos de aeronaves a baja altura, que son generalmente realizados para transportar cargamentos ilegales, entre ellos droga⁸. De esta manera las Fuerzas Armadas continuaban limitadas al apoyo logístico y, por tanto, atendían lo dispuesto por las leyes de defensa nacional y de seguridad interior.

Además, el artículo 5º del citado Decreto, permitió al EMCO establecer el Operativo Fortín II, a través de la Resolución 590 de 2011, mediante el cual incrementó las capacida-

des de vigilancia aeroespacial en la frontera Norte, desarrollando tareas de logística e inteligencia. Consecuentemente, se sumaron a las tropas ya movilizadas en el marco de Fortín I, más efectivos de la Fuerza Aérea y del Ejército.

En agosto del año 2013, en reemplazo de 5.000 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 4.500 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 FortínII¹⁰.

A finales de 2015, durante la campaña presidencial, los principales candidatos se pronunciaron a favor de involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico, debido al incremento de la problemática como amenaza para la seguridad pública a través del aumento de la criminalidad y de los niveles de violencia¹¹.

En el inicio del gobierno de Mauricio Macri se 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 estupefacientes¹², justificado por la necesidad de revertir la situación de peligro colectivo creada

por el delito complejo y enfatizando el cuidado de la frontera.

Además, reformula el Plan Escudo Norte bajo el nombre de Operativo Fronteras¹³, y lo establece como permanente. Conjuntamente, aprobó las Reglas de Protección Aeroespacial¹⁴ 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.

Por otro lado, el gobierno planteó 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 hacer un efectivo control las 24 horas.

En el año 2018, en el marco de las leyes N° 23.554 de Defensa Nacional y N° 24.059 de Seguridad Interior, decretos del Poder Ejecutivo Nacional y a través de la Resolución 860/18 del Ministerio de Defensa, se dispuso el Operativo “Integración Norte”. En el marco de este Operativo 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.

Asimismo, el gobierno, dentro del llamado Proceso de Reestructuración del Sistema de Defensa Nacional, deroga los decretos 727/06 y 1691/06, y a través de este decreto expresa 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. Enuncia también cuatro tipos de operaciones militares y permite la modificación de su doctrina, adiestramiento, estrategia y equipamiento para su adecuación¹⁶. 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 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.

En el mes de julio del año 2018, el gobierno da a conocer la Directiva de Política de Defensa Nacional -DPDN¹⁷. En ella se reconoce la trascendencia que tienen las tareas subsidiarias en el desarrollo de las actividades regulares de las Fuerzas Armadas –entre ellas, el combate al narcotráfico en la frontera Norte– y se afirma su complementariedad con respecto a la misión principal, donde una de las seis operaciones identificadas para el instrumento militar denominada Apoyo al Sistema de Seguridad Interior, consiste específicamente en brindar apoyo logístico en la zona de frontera.

A través de la aprobación y publicación de la nueva DPDN, así como del Decreto 683/2018 a partir del cual se concibe el empleo del

instrumento militar ante agresiones de origen externo (ya no solamente de otros Estados, tal como había sido establecido en el Decreto 727/2006), se sostiene que “*la ausencia de conflictos militares en la región se contraponen con el aumento de problemáticas de seguridad transnacional*”. De hecho, hace referencia a la permeabilidad de las fronteras y al carácter transfronterizo de organizaciones criminales que confieren desafíos a la seguridad nacional, diferentes a las amenazas estatales convencionales.

A raíz del cambio de gobierno, el Poder Ejecutivo Nacional derogó los Decretos 683/2018 y 703/2018 a través del Decreto 571/2020¹⁸. El primero de esos instrumentos legales había modificado al Decreto 727/2006, reglamentario de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional. El segundo, había derogado las dos Directivas de Política de Defensa Nacional de las presidencias de Cristina Fernández (2007-2015), Decretos 1714/2009 y 2645/2014, y la Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas, contenida en el Decreto 1691/2006¹⁹.

De esta forma, se retrotrae nuevamente a lo normado antes del gobierno del presidente Macri, y si bien se vuelve a la definición de las Fuerzas Armadas como instrumento militar de la defensa nacional, por lo

que serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s, en lo que respecta a la frontera Norte de nuestro país, se mantuvo el Operativo Fronteras e incluso se está pensando en ampliarlo sobre el litoral del país.

Como se puede apreciar en los párrafos precedentes, las decisiones políticas que se fueron tomando durante las diferentes administraciones presidenciales, 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.

Este devenir de la política de lucha contra el narcotráfico en la zona de frontera Norte a través de los operativos Fortín I y II, el Plan Escudo Norte y el Operativo Fronteras Seguras, contrasta con la voluntad política de reforzar la división entre seguridad y defensa.

Conclusiones

Las actividades y tareas asignadas a las Fuerzas Armadas por las últimas

7. Prórrogas: Decreto N° 296/2011 B.O. 30/12/2011; Decreto N° 2689/2012 B.O. 14/1/2013; Decreto N° 2574/2014 B.O. 31/12/2014 y Decreto N° 152/2016 B.O. 14/01/2016 se prorrogan el OPERATIVO ESCUDO NORTE hasta el 31 de diciembre de 2016.

8. Comenzó el Operativo Escudo Norte, 2011).

9. Decreto 1091/2011 - Art. 5° - Instrúyese al MINISTERIO DE DEFENSA para que, en el ámbito de su competencia, adopte todas las medidas administrativas, operativas y logísticas necesarias para intensificar las tareas de vigilancia y control de los espacios de jurisdicción nacional por parte de las Fuerzas Armadas.

10. (Gallo, 2013)(El Territorio, 2013)

11. *La Nación*, 2015; *Infobae*, 2015.

12. Decreto N° 228, 2016 (21 de enero de 2016). Declárase la Emergencia de Seguridad Pública. República Argentina.

13. Decreto 228/2016 - Art. 3° - “OPERATIVO FRONTERAS”. Transfórmase el “OPERATIVO ESCUDO NORTE” establecido por el Decreto N° 1091/11 y sus prórrogas, en “OPERATIVO FRONTERAS”. Dicho operativo es de carácter permanente.

14. Decreto 228/2016 - Art. 9° - PROTECCIÓN DEL ESPACIO AÉREO. Apruébanse las “Reglas de Protección Aeroespacial” que como ANEXO I, forman parte del presente Decreto.

15. Decreto N° 683, 2018. DEROGACION DEL DECRETO 683/18, POR EL CUAL SE MODIFICAN LAS FUNCIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS ARGENTINAS. República Argentina.

16. Idem.

17. Decreto N° 703, 2018, (30 de julio de 2018). DIRECTIVA DE POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL. República Argentina.

18. Decreto N° 571/2020 - Se derogan los Decretos 683 del 23 de julio de 2018 y 703 del 30 de julio de 2018, se restablece la vigencia de los Decretos 727 del 12 de junio de 2006 y 1691 del 22 de noviembre de 2006, se restablece la vigencia del decreto 1714 del 10 de noviembre de 2009 por el que se aprobará la “Directiva de Política de Defensa Nacional” y su actualización aprobada por el decreto n° 2645 del 30 de diciembre de 2014 “Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN 2014)”.

19. Decreto N° 571,(26 de junio de 2020). DEFENSA NACIONAL. República Argentina.

administraciones presidenciales son susceptibles de encuadrarse dentro del esquema normativo vigente al momento de su implementación, aunque la separación entre seguridad y defensa se ha ido erosionando de modo continuo, con distintos niveles de intensidad y connotaciones.

En consecuencia, estos años, después de la instauración del Operativo Fortín I y con el Operativo Integración Norte en marcha, es posible sostener que la Argentina transita por una nueva realidad que se ha ido configurando a partir de las decisiones tomadas por gobiernos de distinto signo político e impronta ideológica.

Argentina presenta un contexto determinado por una situación

de fragilidad extrema del Sistema de Defensa Nacional y la jerarquización de la agenda de seguridad pública. A su vez, existen condicionamientos 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. Y 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.

Las transformaciones acaecidas en los escenarios global, regional y su impacto en la seguridad estratégica de la Nación plantean desafíos significativos para el Sistema de Defensa argentino, donde es importante comenzar a analizar la debida articulación con el Sistema de Seguridad a fin de hacer frente a las problemáticas transnacionales.

En tal sentido, resulta necesario recordar los hechos pasados y aprender de los errores cometidos para no repetirlos. Pero éstos no deberían bloquear debates que la sociedad argentina se debe en vistas de generar políticas de Estado que respondan a las necesidades propias de defensa y seguridad del país. ■

BIBLIOGRAFÍA

"Comenzó el Operativo Escudo Norte", *Argentina.gob.ar* (25 de julio de 2011), <https://www.argentina.gob.ar/noticias/gcomenz%C3%B3-el-operativo-escudo-norte>

"Despliegue de un nuevo contingente de las Fuerzas Armadas en el operativo 'Integración Norte'", *EMCFFAA*. (9 de mayo de 2019), <https://www.fuerzas-armadas.mil.ar/Noticia-2019-05-09-supervision-integracion-norte.aspx>

"En Rosario, Sergio Massa prometió usar las Fuerzas Armadas contra el narcotráfico", *Infobae*. (23 de septiembre de 2015), <https://www.infobae.com/2015/09/23/1757567-en-rosario-sergio-massa-prometio-usar-las-fuerzas-armadas-contra-el-narcotrafico/>

"FFAA a los barrios copados por narcos y delincuentes", *La Nación*. (23 de septiembre de 2015), <https://www.lanacion.com.ar/politica/sergio-massa-en-rosario-vamos-a-llevar-a-las-ffaa-a-los-barrios-copados-por-narcos-y-delincuentes-nid1830522/>

Gallo, D. "Unidades mixtas de soldados y gendarmes patrullan el Norte", en *La Nación* (30 de septiembre de

2013): <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/unidades-mixtas-de-soldados-y-gendarmes-patrullan-el-norte-nid1624524/>

GÜTTNER, C. H. "Análisis acerca de la constitucionalidad del decreto reglamentario N° 683/2018", *www.saij.gob.ar* (9 de agosto de 2018). <http://www.saij.gob.ar/carlos-hermann-gtner-analisis-acerca-constitucionalidad-decreto-reglamentario-683-2018-dacf180177-2018-08-09/123456789-0abc-defg7710-81fcanirtcod?q=%28id-infojus%3Adacf180177%29%20&o=0&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Doctrina%7CFec>

"Integración Norte", *Argentina.gob.ar*. (26 de octubre de 2018) <https://www.argentina.gob.ar/noticias/operativo-integracion-norte>

Morales, F. "En la Frontera Norte: así funciona el operativo 'Integración' en una de las zonas 'calientes' del país", *Infobae* (14 de Junio de 2019). <https://www.infobae.com/politica/2019/06/14/infobae-en-la-frontera-norte-asi-funciona-el-operativo-integracion-en-una-de-las-zonas-calientes-del-pais/>

Perona, C. "La vigilancia del espacio aéreo

nacional en el noreste de la Argentina", *CARI - Boletín 37*, Año 8: <https://www.cari.org.ar/pdf/boletin37.pdf>

Piñeiro, I. "Macri quiere a los militares en la lucha contra el narcotráfico", *Defensa* (17 de noviembre de 2016) <https://www.defensa.com/argentina/macri-quiere-militares-lucha-contra-narcotrafico>

"Promesa de campaña: Daniel Scioli propuso blindar las fronteras con las Fuerzas Armadas contra el narcotráfico", *La Nación*. (02 de noviembre de 2015) <https://www.lanacion.com.ar/politica/promesa-de-campana-daniel-scioli-prometio-blindar-las-fronteras-con-las-fuerzas-armadas-contra-el-narcotrafico-nid1841988>

"¿Qué modifica el decreto del presidente Macri sobre las fuerzas armadas?", *Legislatura Mendoza*. (01 de agosto de 2018), <https://www.legislaturabierta.gob.ar/noticia.php?id=609>

"Unidades mixtas del Ejército y Gendarmería vigilarán la frontera", en *El Territorio*, (1 de octubre de 2013). <https://www.eltterritorio.com.ar/noticias/2013/10/01/363099-unidades-mixtas-del-ejercito-y-gendarmeria-vigilaran-la-frontera>