

¿Los militares como policías?

Cambios en la seguridad en Argentina, 2013-2018

MARCELO FABIÁN SAIN

Entre 1983 y 1992, en Argentina se establecieron las bases institucionales de la defensa nacional y la seguridad interior y, en ese marco, se excluyó a las Fuerzas Armadas del ámbito de la seguridad interna, salvo en situaciones excepcionalísimas. No obstante, durante la última década se emprendió una serie de iniciativas que implicaron la militarización de ciertos aspectos del control del narcotráfico. La primera etapa de ese proceso se llevó a cabo durante el último gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015). La segunda etapa se inició con la llegada a la Presidencia de Mauricio Macri (2015-2019).

En julio de 2018, el presidente Mauricio Macri dio un paso fundamental en el proceso de militarización de la seguridad interior iniciado durante el último gobierno kirchnerista liderado por Cristina Fernández de Kirchner. En efecto, luego de 30 años de exclusión de las Fuerzas Armadas de labores institucionales inscritas en la esfera de la seguridad interior, el presidente conservador habilitó normativamente su uso en el desarrollo de esas tareas.

Aunque el debilitamiento de la desmilitarización instituida en Argentina desde 1988 comenzó durante el último gobierno kirchnerista, bajo el influjo del teniente general César Milani, la decisión adoptada por el presidente Macri implicó un cambio institucional de vital importancia. Con ella, no solo

Marcelo Fabián Sain: es profesor e investigador en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y en la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET).

Palabras claves: militares, narcotráfico, policías, seguridad, Cristina Fernández de Kirchner, Mauricio Macri, Argentina.

quebró el «consenso básico» articulado a partir de la instauración democrática en favor de la prescindencia militar en tareas propias de la seguridad interior, sino que también dejó atrás el llamativo ida y vuelta que tuvo lugar durante los dos primeros años de la propia gestión macrista iniciada a fines de 2015. Así y todo, esta tendencia militarizante no se tradujo en una intervención inmediata y masiva de las Fuerzas Armadas en el control del narcotráfico o de otras modalidades criminales y, actualmente, resta saber si esta decisión gubernamental se traducirá en una participación directa de los uniformados en funciones policiales.

■ Consenso básico y contrapuntos

Desde la restauración democrática, se construyó un amplio acuerdo político que tomó cuerpo en el ámbito del Congreso Nacional a través de la sanción de dos leyes fundamentales: la Ley N° 23554 de Defensa Nacional, promulgada en 1988, y la Ley N° 24059 de Seguridad Interior, promulgada en 1992. Estas dos normas establecieron y regularon la institucionalidad y las bases organizativas y funcionales de la defensa nacional y la seguridad interior, y configuraron un verdadero consenso básico¹ que, en medio de condiciones cambiantes y no pocas tensiones, se mantuvo vigente hasta 2013.

La Ley de Defensa Nacional constituyó un instrumento institucional fundamental para aquellos objetivos². Algunos años más tarde, en 1992, la distinción legal e institucional entre la defensa nacional y la seguridad interior fue apuntalada cuando se sancionó y promulgó la Ley de Seguridad Interior, que estableció las bases del «sistema de planificación, coordinación, control y apoyo del esfuerzo nacional de policía tendiente a garantizar la seguridad interior», así como la proyección del sistema policial federal –policías y fuerzas de seguridad federales– como el principal instrumento de la seguridad interior.

En referencia a la eventual intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior, en la ley N° 24059 se contempló la posibilidad de que estas pudieran hacerlo en tres situaciones distintas y en función del

1. M.F. Sain: «Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa (1983-1998)» en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* vol. 40 N° 157, 4-6/2000.

2. De acuerdo con esta norma, las «agresiones de origen externo» abarcan aquellos ataques perpetrados por las Fuerzas Armadas regulares de un Estado contra el territorio de otro Estado y, por ende, no engloban las agresiones cometidas contra un país, su territorio, población o sistema institucional originadas en el exterior de él y llevadas a cabo por grupos armados ilegales, asociaciones delictivas o bandas de narcotraficantes. Vale decir, el carácter de «externas» no está dado por el lugar de origen de las agresiones, sino básicamente por el tipo de agresión y por el sujeto protagonista.

cumplimiento de tres funciones diferentes, pero siempre *de manera excepcional*. En primer lugar, en caso de solicitud del Comité de Crisis constituido en ocasión de una grave crisis en materia de seguridad, el Ministerio de Defensa podría disponer el apoyo de las Fuerzas Armadas a las operaciones de seguridad interior para brindar servicios ajenos a las labores militares básicas. En segundo término, en caso de un ataque armado a una unidad militar, las unidades o elementos militares agredidos podrían repelerlo o conjurarlo dentro de la jurisdicción militar. Y, finalmente, en los casos excepcionales de conmoción interior en los que el sistema policial federal resultara insuficiente para restablecer el orden interno, las Fuerzas Armadas podrían ser utilizadas para ello, previa declaración del estado de sitio. Sin embargo, el empleo subsidiario de las Fuerzas Armadas en esas situaciones excepcionales no implicaba, en ningún caso, la preparación operacional de esas fuerzas como cuerpos policiales, ni supondría la fijación de nuevas tareas o funciones subsidiarias que exigieran algún tipo de adecuación secundaria de la estructura orgánico-funcional y doctrinal de las instituciones castrenses a tales tareas.

En junio de 2006, en plena administración presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007), su ministra de Defensa, Nilda Garré, una dirigente histórica del peronismo de centroizquierda, apuntaló la exclusión de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad interior mediante un conjunto de normas y acciones institucionales. Por su intermedio, se reglamentó la Ley N° 23554 de Defensa Nacional que fuera sancionada en abril de 1988 y se revirtió así un vacío institucional que alentó los permanentes intentos políticos y castrenses de volver a encomendarles a las Fuerzas Armadas labores en materia de seguridad interior.

Un conjunto de normas sancionó, así, el fin del contrapunto entre la tendencia abstencionista, basada en la ratificación de las Fuerzas Armadas como instrumento de la defensa nacional y su exclusión de las labores de seguridad interior, y la tendencia militarizante, que pujó denodadamente por volver a atribuir a las Fuerzas Armadas funciones en materia de seguridad interior. No obstante, una década más tarde, se llevó a cabo un proceso de militarización de la seguridad interior que se inició durante la última administración presidencial de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) y se profundizó con la llegada de Mauricio Macri (2015-2019) a la Presidencia de la Nación³.

3. Analicé en profundidad este proceso en M.F. Sain: «Las Fuerzas Armadas y la 'guerra contra las drogas' en Argentina (2011-2018)» en Juan Gabriel Tokatlian, M.F. Sain y Germán Montenegro: *De militares a policías: la «guerra contra las drogas» y la militarización de Argentina*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2018.

■ La ruptura militarizante: Cristina Fernández y César Milani

El inicio del proceso de militarización de la seguridad interior durante el segundo gobierno de Cristina Fernández no respondió a una decisión gubernamental manifiesta, sino que derivó, más bien, de la influencia ejercida en el círculo presidencial por algunos uniformados. En el entorno de la ministra Garré comenzó a tener una activa incidencia el coronel César Milani, quien se venía desempeñando como subjefe de Inteligencia del Ejército Argentino. Un mes después, a instancias de Garré, Milani, luego ascendido a general, fue designado titular de la Jefatura II de Inteligencia del Ejército⁴.

El inicio del proceso de militarización de la seguridad interior no respondió a una decisión gubernamental manifiesta ■

Sin embargo, el 10 de diciembre de 2010, la presidenta Fernández designó a Garré al frente del Ministerio de Seguridad recientemente creado y colocó a Arturo Puricelli como ministro de Defensa. A partir de ese momento, el ascendiente de Milani sobre la mandataria fue creciente, a punto tal que «los asuntos militares pasaron a decidirse directamente entre [el general] César Milani y la presidenta Cristina [Fernández]», aunque la influencia del uniformado sobre la flamante ministra de Seguridad, lejos de mermar, se intensificó⁵. En ese sentido, Garré impulsó el decreto N° 1091/11⁶, dado a conocer el 20 de julio de 2011, mediante el cual la presidenta Fernández dispuso el Operativo Escudo Norte, con el objetivo de incrementar «la vigilancia y el control del espacio terrestre, fluvial y aéreo de jurisdicción nacional en la frontera Noreste y Noroeste de la República Argentina» y permitir «la aprehensión y la puesta a disposición de las autoridades judiciales de los incursores ilegales». El operativo abarcó las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, La Rioja, Catamarca, Córdoba y Santa Fe, y se focalizó en la prevención y conjuración de las problemáticas relativas al «tráfico ilícito de drogas, la trata de personas y el contrabando de bienes». Para ello, si bien el operativo se inscribió dentro del «sistema de seguridad interior», se comprometió el uso de radares y medios militares, así como de personal militar, en coordinación con las instituciones policiales y, especialmente, con las fuerzas de seguridad federales. Y, en ese sentido, se

4. Guido Braslavsky: *Enemigos íntimos. Los militares y Kirchner. De la purga a los juicios. Crónica de una confrontación (2003-2008)*, Sudamericana, Buenos Aires, 2009, p. 320 y ss.; y Mario Antonio Santucho: «El general militante» en *Crisis* N° 19, 7/2014.

5. M.A. Santucho: ob. cit.

6. El decreto N° 1091/11 fue sucesivamente prorrogado a través de los decretos N° 296/11, 2689/12 y 2221/13.

instruyó al Ministerio de Defensa «a que adopte 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».

Inicialmente, al Operativo Escudo Norte se le asignaron 6.000 efectivos de la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina. No obstante, la intervención de medios y recursos humanos militares fue significativa. Para detectar incursiones ilegales, se puso a disposición del operativo el Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial creado en 2004, lo que conllevó la intervención de recursos militares para la vigilancia aérea pertenecientes a la Fuerza Aérea y al Ejército en la región del noreste y noroeste del país. Asimismo, aunque se hizo un esfuerzo desde el Ministerio de Seguridad por indicar que la actuación de las Fuerzas Armadas se limitaba al «apoyo logístico», el Ejército aportó al operativo un conjunto de radares rastreadores de vigilancia táctica –los RASIT– que fueron operados por efectivos de inteligencia del Ejército, lo que puso en tela de juicio aquella afirmación.

Cuando la presidenta Fernández presentó el Operativo Escudo Norte en la provincia de Santiago del Estero, apuntaló las sospechas de que la intervención

**La intervención militar
 en el control del
 narcotráfico no se
 restringía al mero
 apoyo logístico ■**

militar en el control del narcotráfico no se restringía al mero apoyo logístico al asegurar que el operativo era «la articulación inteligente entre el Ministerio de Defensa, y sus Fuerzas Armadas, y el Ministerio de Seguridad, y sus fuerzas de seguridad, en la lucha y prevención contra el narcotráfico»⁷. En verdad, el general Milani tuvo una enorme incidencia en el diseño

y hasta en la difusión y presentación pública del Operativo Escudo Norte, aunque en el plano formal había sido mentado y formulado por el Ministerio de Seguridad.

Este operativo no implicó una intervención integral de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad interior. Tampoco se llevó a cabo un cambio normativo que habilitara esa participación. Se trató, en todo caso, de un proceso acotado al Ejército y a la frontera Norte del país, derivado de una decisión de segundo rango tomada en función de la influencia personal del general Milani en el entorno gubernamental. Pero, así y todo, el Operativo Escudo Norte fue un punto de inflexión y significó el comienzo de la lenta intervención

7. Ministerio de Seguridad de la República Argentina: «Plan Operativo Escudo Norte», video en YouTube, 11/10/2011.

militar en asuntos de seguridad interna. El tipo de despliegue militar implicado comenzó a debilitar la diferenciación institucional entre defensa nacional y seguridad interior.

A partir de octubre de 2011, con la excusa del despliegue móvil de los radares RASIT, el Ejército comenzó a realizar labores de patrullaje en la frontera Norte de manera conjunta con efectivos de la Gendarmería Nacional⁸. Esta intervención se fue acrecentando con el tiempo y tuvo un impulso mayor a partir de junio de 2013, con la designación de Agustín Rossi como ministro de Defensa y, en particular, con la del general Milani como jefe del Ejército⁹. Desde entonces, la participación del Ejército en el Operativo Escudo Norte no solo se incrementó significativamente en cuanto a la cantidad de militares intervinientes, sino que se modificó en la operatividad mediante la conformación de unidades mixtas integradas por efectivos del Ejército Argentino acompañados por algunos miembros de la Gendarmería Nacional. Se trataba de una intervención operacional directa de efectivos del Ejército en el control del narcotráfico. Por decisión del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, esas unidades estaban integradas por 12 soldados y 3 gendarmes para unificar las tareas operacionales y soterrar lo que ya a esa altura era evidente: la intervención militar en labores policiales. En su conjunto, se ordenó la participación de 4.500 efectivos militares, aunque inicialmente se movilizaron 1.500 uniformados integrantes de la Brigada V de Montaña General Belgrano, con sede en Salta, y la Brigada XII de Monte General Manuel Obligado, con sede en Misiones.

Por cierto, el tipo de actividad operacional que desarrollaba el Ejército en el Operativo Escudo Norte no consistía en «apoyo logístico», sino que se trataba en intervención operacional. Por su parte, en 2013, la ampliación del Operativo Centinela¹⁰ decidida por el Ministerio de Seguridad implicó

8. M.A. Santucho: ob. cit.

9. Además de Milani, el gobierno designó al general Luis María Carena, del círculo del primero y también de la especialidad de inteligencia, como jefe del Estado Mayor Conjunto, con lo que la influencia de aquel en el Ministerio y en las propias Fuerzas Armadas siguió creciendo. Mariano de Vedia: «Relevan a la cúpula militar y Milani es el jefe del Ejército» en *La Nación*, 27/6/2013.

10. El Operativo Centinela (diciembre de 2010) implicó el despliegue desde el 1º de enero de 2011 de unos 6.000 efectivos de la Gendarmería Nacional en el Gran Buenos Aires y comprometió seis bases operativas fijas y 25 unidades de patrullaje móviles, todo ello a los efectos de llevar a cabo acciones de seguridad preventiva en coordinación con las autoridades municipales, provinciales, judiciales y policiales del lugar. En agosto de 2013, durante la campaña electoral de medio término, el gobierno nacional decidió ampliar el Operativo Centinela, lo que implicó el despliegue de 4.031 efectivos más para patrullaje intensivo y la ejecución de operativos de control de personas y vehículos en todo el Conurbano bonaerense, especialmente en las zonas céntricas y comerciales de los principales municipios, así como en áreas cercanas o lindantes con barriadas pobres.

el traslado de una mayor cantidad de personal de la Gendarmería Nacional desde la frontera Norte a la región metropolitana de Buenos Aires. Ello determinó, a su vez, el «envío de efectivos de las Fuerzas Armadas a las fronteras Noroeste y Noreste del país para colaborar en tareas de control fronterizo»¹¹, lo que fue aprovechado por la cúpula del Ejército para apuntalar la presencia militar en la zona. Pues bien, si la intervención del Ejército Argentino en las labores de patrulla en la frontera Norte requería de la reforma legal de las normas regulatorias de la defensa nacional y la seguridad interior, dado que estas impedían ese tipo de accionar, y si el despliegue y la actividad llevada a cabo por esa fuerza en el Operativo Escudo Norte, entre 2011 y 2015, no consistió en «apoyo logístico» a la Gendarmería Nacional, el accionar de aquella fuerza militar se llevó a cabo de forma ilegal.

■ Mauricio Macri: la militarización a fuego lento (2013-2017)

Apenas Macri inició su gestión gubernamental en diciembre de 2015, dejó en claro su intención de involucrar a las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior. A fines de enero de 2016, el gobierno promulgó el decreto N° 228/16 mediante el cual declaró la «emergencia de seguridad pública» en la «totalidad del territorio nacional», con el fin de «revertir la situación de peligro colectivo creada por el delito complejo y el crimen organizado» que afectaba el país, según sus considerandos.

Afirmando que el Operativo Escudo Norte no había dado los resultados esperados, lo transformó en el Operativo Fronteras, sin modificar ninguno de sus objetivos, metas y prescripciones, lo que significó la continuidad del primero pero bajo otro nombre. Seguidamente, en relación con la «protección del espacio aéreo» para conjurar la criminalidad organizada, se aprobaron las Reglas de Protección Aeroespacial y se levantó el secreto militar de las Reglas de Empeñamiento para la Defensa Aeroespacial aprobadas en 2014. Esas reglas autorizaban, ante la presencia de un «vector incursor», esto es, una aeronave no autorizada y que no respondiera las instrucciones de la autoridad, el desarrollo de una serie de acciones secuenciales tendientes a conjurar el hecho, tales como la identificación de la aeronave (con radares o con otras aeronaves); la emisión de advertencias u órdenes a la aeronave (si se puede establecer comunicación) en el sentido de que abandone la jurisdicción, aterrice

11. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS): *Derechos humanos en Argentina. Informe 2015*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2015, p. 207.

o cualquier otra orden; la demostración de fuerza y el uso intimidatorio de la fuerza para obstaculizar, impedir o hacer cesar la acción de la aeronave; el uso de la fuerza para el derribo o destrucción de la aeronave; el desarrollo de medidas electrónicas activas (MEA), y la ejecución de tareas de exploración y reconocimiento con medios aéreos.

De este modo, el gobierno de Macri extendió la aplicación de las reglas de procedimiento establecidas para conjurar ataques aéreos sobre cumbres presidenciales a los casos de derribo de aeronaves que transportan ilegalmente drogas, personas o mercancías, sin tener en cuenta la dificultad operacional que implica asimilar todo vuelo furtivo a un vuelo vinculado al narcotráfico, la trata de personas o el contrabando, ni considerar que una aeronave ilegal que no tenga intención de cometer un ataque terrorista o de cualquier otra índole no ameritaría ser derribada. Peor aún, las reglas dejan en manos de las autoridades militares intervinientes la decisión del derribo de una aeronave furtiva, sin intervención judicial ni de las autoridades políticas del Ministerio de Seguridad o de Defensa.

Al igual que los gobiernos kirchneristas, el gobierno de Macri no había elaborado un diagnóstico integral sobre el narcotráfico en el país y, en especial, sobre el tráfico de drogas ilegales hacia Argentina. Se desconocía cuánta droga se introducía en el país y de qué manera se lo hacía, también se ignoraba cuántos vuelos irregulares tenían lugar a través de la frontera Norte y, fundamentalmente, si esos vuelos furtivos estaban vinculados al narcotráfico, al contrabando de mercancías o al tráfico de personas, entre otros crímenes posibles. Del mismo modo, se desconocían la envergadura y la diversificación de las organizaciones narcotraficantes internacionales que operaban en el país y de qué manera lo hacían. Finalmente, tampoco se tuvo en cuenta que la Fuerza Aérea Argentina no cuenta con las aeronaves de interceptación necesarias para efectivizar el protocolo de defensa aeroespacial aprobado. Todo se limitó a una gran divulgación de medidas y a objetivos incumplibles. Desde entonces, el gobierno no concretó una posición institucional clara al respecto, pero dio señales en favor de la intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos de la seguridad interior. Eso ocurrió el 29 de mayo, Día del Ejército, cuando el presidente Macri señaló en el Colegio Militar de la Nación la necesidad de que las Fuerzas Armadas afronten, entre otros desafíos, las «amenazas del terrorismo»:

El gobierno de Macri no había elaborado un diagnóstico integral sobre el narcotráfico en el país ■

Necesitamos que las Fuerzas Armadas se adapten a las demandas y requerimientos del siglo XXI, primero ayudándonos a nuestra política exterior, participando en misiones de paz; lo segundo, debido al cambio climático, el pueblo argentino necesita de sus Fuerzas Armadas ahí, listas para reaccionar rápido y asistir; como también necesitamos que trabajemos juntos contra las amenazas del terrorismo.¹²

A lo largo de 2016 y 2017, fueron permanentes los gestos oficiales en favor de la necesidad de comprometer a las Fuerzas Armadas en los asuntos de la seguridad interior. Los contactos llevados a cabo en los niveles gubernamental y diplomático con autoridades de Estados Unidos dedicadas a asuntos militares fueron permanentes y todos ellos apuntaron a promover la injerencia de los militares en el control del narcotráfico y el terrorismo internacional. En ese marco, comenzaron a circular en el ámbito gubernamental y parlamentario una serie de especulaciones acerca de una eventual modificación del decreto N° 727/06 reglamentario de la Ley de Defensa Nacional para habilitar la participación militar en labores de seguridad interior¹³.

A comienzos de 2017, se conoció públicamente la decisión tomada en el ámbito del Ministerio de Defensa de recortar significativamente gastos destinados sobre todo al funcionamiento y el reequipamiento de las Fuerzas Armadas¹⁴. En marzo, se filtró públicamente una presentación elaborada en esa cartera para ser elevada a la Jefatura de Gabinete de Ministros en la que se especificaba, entre otros aspectos, el «repliegue de 1.800 efectivos desplegados en el marco del Operativo Escudo Norte». También se establecía el compromiso de producir el «repliegue del sistema de radares RASIT», es decir, del «sistema de radares de vigilancia terrestre para detección de blancos pequeños móviles», mediante su retiro del Operativo Fronteras, así como la no ejecución del contrato con INVAP por la modernización de los radares transportables (TPS 43)¹⁵.

El 23 de julio de 2018, Macri dio el paso tan anunciado y firmó el decreto que autoriza el empleo de las Fuerzas Armadas ante «agresiones de origen externo contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de la República Argentina; la vida y la libertad de sus habitantes», así como ante «cualquier otra forma de agresión externa que sea incompatible con la

12. «Día del Ejército: Macri pidió que 'las FFAA se adapten a las demandas del siglo XXI'» en *Telam*, 30/5/2016.

13. Horacio Verbitsky: «Disciplin-AR» en *Página/12*, 11/9/2016.

14. Edgardo Aguilera: «El Gobierno unificará tareas militares para ahorrar recursos y bajar el gasto» en *Ámbito Financiero*, 2/1/2017.

15. Ministerio de Defensa: «Detalle de reducción del gasto en la jurisdicción Defensa: contribución de la jurisdicción Defensa al esfuerzo fiscal», Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 3/2017, reproducido en Sebastián Iñurrieta: «Malestar en las Fuerzas Armadas por un duro plan de recorte de gastos» en *El Cronista*, 22/3/2017.

Carta de las Naciones Unidas». En ese sentido, allí también se especificó que «el cumplimiento de esta misión primaria [defensa nacional] no [afectaba] lo dispuesto en la Ley N° 24059 de Seguridad Interior y en la Ley N° 24948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, en lo concerniente a los escenarios en los que se prevé el empleo del instrumento militar y a las disposiciones que definen el alcance de dicha intervención en Operaciones de Apoyo a la Seguridad Interior». Y se completó la saga estableciendo que «las Fuerzas Armadas enmarcarán su planeamiento y empleo en los siguientes tipos de operaciones: Operaciones en Defensa de los intereses vitales de la Nación; Operaciones dispuestas en el Marco de la Organización de las Naciones Unidas u otros organismos internacionales; Operaciones encuadradas en la Ley N° 24059 y Operaciones en Apoyo a la Comunidad Nacional e Internacional». Y, a esos efectos, deberán ajustar «su formulación doctrinaria, planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios» de acuerdo con las normas regulatorias de la defensa nacional y la seguridad interior¹⁶.

En agosto del mismo año, el Ministerio de Defensa emitió una resolución en la que estableció el Operativo Integración Norte en la «zona de frontera» comprendida entre la localidad de San Antonio de los Cobres en la provincia de Salta y la ciudad de Puerto Iguazú en la provincia de Misiones, es decir, casi toda la frontera Norte del país. En ese operativo, se encomendó a las Fuerzas Armadas el fortalecimiento de «las tareas de apoyo logístico que desarrolla el Instrumento Militar con el Sistema de Seguridad Interior», así como el desarrollo de «actividades de adiestramiento operacional y operaciones de apoyo a la comunidad». El Estado Mayor Conjunto quedó a cargo de impartir las directivas y la coordinación con las fuerzas de seguridad.

De este modo, Macri dio sustento jurídico a la intervención militar en el control del crimen. Inicialmente, el ministerio del ramo anunció que en el Operativo Integración Norte, el Ejército enviaría unos 300 uniformados de las brigadas con asiento en Salta,

Chaco y Misiones a los efectos de conformar una unidad ligera integrada por las especialidades de comunicaciones, ingenieros, arsenales e infantería. La Fuerza Aérea dispondría el traslado de seis aviones Tucano no artillados

**Macri dio sustento
jurídico a la intervención
militar en el control
del crimen ■**

16. Mediante el decreto N° 683/18 también se derogó el decreto N° 1691/06 que había aprobado la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas, en la que se había ratificado el criterio de exclusión de estas fuerzas de los asuntos de seguridad interior.

que estaban destinados a la formación de pilotos en el Grupo Escuela de la Escuela de Aviación Militar en Córdoba. La Armada Argentina no sería de la tenida, aunque se indicó el futuro empleo de buques multipropósito de la Escuadrilla de Ríos para tareas de apoyo sanitario. La preocupación del alto mando militar estuvo centrada en la falta de recursos presupuestarios para afrontar los gastos de la operación¹⁷.

■ ¿Militares o policías?

Cristina Fernández, de aparente inscripción en la tradición progresista, colocó a las Fuerzas Armadas en el desarrollo de labores de control del narcotráfico en la frontera Norte, con lo que quebró un consenso básico de dos décadas que su antecesor, Néstor Kirchner, había apuntalado política e institucionalmente. Lo hizo al amparo de la influencia del general Milani. Su sucesor, Mauricio Macri, reprodujo aquel dispositivo kirchnerista y, además, estableció un conjunto de normas que instituyeron a las Fuerzas Armadas como el ariete de una estrategia de interdicción fronteriza para controlar el ingreso de drogas en el país. Asimismo, él y sus ministros vislumbraron el poder militar como un reaseguro institucional ante una eventual crisis social y política.

La criminalidad organizada, en particular el narcotráfico, configura una actividad delictiva profesionalizada que tiene como meta fundamental la generación de ganancias económicas y cuyo desarrollo requiere de una condición de posibilidad fundamental: la protección estatal mediante el acuerdo, en un plano de subordinación o mediante la imposición, con las diferentes autoridades policiales, políticas y/o judiciales. Es decir, no hay posibilidad de expansión y consolidación del crimen organizado sin algún tipo de protección o resguardo estatal. En Argentina, el narcotráfico está *subordinado* de manera directa a las policías y de forma indirecta a los gobiernos que consienten el gobierno policial de los territorios y poblaciones y la ilegalidad en la regulación del crimen¹⁸. Por lo tanto, quien quiera tomar en cuenta este asunto debe partir de la regulación policial y política correspondiente.

En este contexto, las Fuerzas Armadas, convertidas potencialmente en policías, no solo deberán desarticular organizaciones criminales complejas que entrelazan acciones legales e ilegales sino que, además, deberán identificar

17. E. Aguilera: «Ordenan el despliegue de militares para el operativo en la frontera norte» en *Ámbito Financiero*, 7/8/2018.

18. M. Sain: *Por qué preferimos no ver la inseguridad (aunque digamos lo contrario)*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2017, p. 16.

y desandar la protección o regulación estatal de aquella criminalidad en su escalón policial, judicial y político. Y, además, deberán hacerlo siguiendo reglas de procedimientos muy específicas y extrañas a la actividad militar: las normas procesales penales.

He aquí otro problema: no parece claro en el ambiente militar y de la defensa nacional en qué consiste «hacer» seguridad interior. Pues no se trata de patrullar fronteras, selvas, campos, ciudades, ríos, lagos y mares, inspeccionar o interceptar vehículos, naves, aeronaves o personas, espiar a sospechosos o ciudadanos o hacer vigilancia radárica. Tampoco se trata de brindar «apoyo logístico» al accionar de las fuerzas de seguridad o, peor aún, de encubrir, como se ha hecho, bajo el paraguas del «apoyo logístico», alguna forma de intervención militar tímida para no «ensuciarse los pies». Hacer seguridad interior es aplicar la ley, es decir, hacer labores preventivas guiadas por los protocolos administrativos que regulan las actividades de las policías y fuerzas de seguridad federales, y llevar a cabo investigaciones criminales complejas o participar como asistentes de la persecución penal dirigida por las autoridades judiciales competentes, todo ello guiados por la envergadura y el despliegue de la problemática criminal.

¿Están capacitadas y dotadas las Fuerzas Armadas argentinas para afrontar este tipo de desafíos? Si no cuentan con medios y estructuras adecuados para desarrollar plenamente las labores fundamentales de la defensa nacional, ¿se convertirán en policías sin que ello cause un impacto sensible a su institucionalidad? Adicionalmente, a mediados de este año se conoció un plan gubernamental de reestructuración de la administración central fundamentalmente basado en el recorte de la organización de algunos ministerios y la eliminación de otros, mediante fusiones y reformas orgánicas y funcionales. Entre otros detalles, esta reforma incluía la eliminación del Ministerio de Defensa, el traspaso de sus unidades más importantes al Ministerio de Seguridad y la fusión de este con el Ministerio del Interior¹⁹. Ello no ocurrió, pero la cartera de Defensa quedó devaluada a un organismo sin relevancia política ni institucional.

Los militares argentinos están metidos en un gran lío. ☒

19. Marcelo Bonelli: «Plan Macri: cómo piensa reestructurar el Gabinete después de las elecciones» en *Clarín*, 16/6/2017.