



Instituto de
Relaciones
Internacionales



americadelnorte@iri.edu.ar

Artículos

El dilema de los operativos Fortín, Escudo Norte, Fronteras e Integración Norte: *sunt ídem?*

Maximiliano Barreto¹

Desde el inicio de la administración de Mauricio Macri en diciembre de 2015, desde el Departamento de América del Norte del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), a la par del seguimiento del vínculo global entre Argentina y Estados Unidos (EE.UU.), comenzamos a monitorear un rubro específico de esa relación: el área de la seguridad y la defensa. Cabe decir que desde el año 2016, dicho ámbito ha ocupado un lugar destacado en la agenda bilateral. En ese marco, la dinámica del vínculo fue, poco a poco, corroborando algunas hipótesis preliminares que se habían ensayado en los inicios de la gestión macrista y, particularmente una de ellas, concentró nuestra atención. Esta hipótesis refería, en su parte general, a que durante el gobierno de la Alianza Cambiemos se produciría una atenuación en el llamado principio de demarcación entre la seguridad interna y la defensa nacional. Como sabemos, en Argentina desde el retorno a la democracia la edificación de ambos conceptos como esferas diferenciadas ha sido una premisa sostenida por los sucesivos gobiernos. Por otro lado, la faceta particular de la hipótesis, le asignaba a EE.UU. un lugar entre las variables que explicarían la atenuación mencionada. En efecto, en los anteriores Anuarios del IRI y en otros trabajos, fuimos siguiendo esta cuestión en pos de ahondar en los alcances de la hipótesis. En la presente nota, tomamos como punto de partida los resultados de los trabajos mencionados y volcamos algunas ideas para reflexionar sobre un debate emparentado con la discusión sobre la seguridad y la defensa. Si bien el mismo va más allá de los alcances del seguimiento bilateral de este Departamento, es útil para echar luz sobre qué lugar ocupa Washington al momento de argumentar su influencia en las áreas de la seguridad y defensa argentinas. Ello evitará conjeturar influencias desmedidas, así como la tentación de desconsiderarlas.

¹ Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR) y de la Facultad Teresa de Ávila (UCA). Correo electrónico: barretomaxi@hotmail.com

Un gran dilema

El debate en cuestión es una discusión presente en un sector de la sociedad y de la academia especializada referida a los operativos Fortín I (2007), Escudo Norte (2011) y sus sucesivas prórrogas, llevados adelante en las dos administraciones de Cristina Fernández de Kirchner. Precisamente, se esgrime que dichos operativos acercaron a las Fuerzas Armadas (FF.AA.) a las cuestiones de seguridad interna, hecho vedado desde 1988 con la sanción de la ley de defensa nacional. En el mismo plano, la afirmación contiene un argumento asociado: la actual atenuación de la línea que separa a la defensa nacional de la seguridad interna – observada en la administración de Mauricio Macri– tiene su antecedente en los gobiernos de Fernández de Kirchner. En efecto, cabe preguntarse, ambos esquemas ¿son lo mismo?

En Argentina, con la sanción de la ley de defensa nacional en 1988, comenzó un proceso de edificación normativa de las llamadas “esferas de la seguridad y la defensa”. En aquel entonces, la ley N° 23.554 asignó como misión principal de las FF.AA. el accionar disuasivo o efectivo contra agresiones de origen externo inhabilitando, en efecto, acciones contra amenazas originadas en el plano doméstico. En 1991, la ley de seguridad interior (N° 24.059) avanzó más y otorgó a las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación su campo de acción privativo, este es, el plano interno. Hacia el año 2006, tras sucesivas normas, ese campo quedó delimitado al empleo de la Policía Federal, la Policía de Seguridad Aeroportuaria y las policías provinciales, Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina. Podría decirse, que ese mismo año el proceso de edificación normativa concluyó tras el dictado del decreto 727 donde, en relación con el área de la defensa, se restringieron aún más las posibilidades de acción de las FF.AA.: ahora solo quedaron autorizadas a conjurar situaciones de agresión externa perpetradas por fuerzas armadas de otro Estado.

No obstante, casi a la par de llegar a la cúspide de la separación funcional, al año siguiente se inició un camino que, progresivamente, envolvió de controversias a la puesta en práctica de la mencionada distinción. El Operativo Fortín I, fue el punto de partida. A través de la resolución 206/07, el Ministerio de Defensa, sumó medios del Ejército a las tareas de vigilancia del espacio aéreo en sectores del nordeste y noroeste del país, actividad que hasta entonces era llevada a cabo con recursos de la Fuerza Aérea Argentina (FAA) al ser una responsabilidad primaria de esta última arma. Así nació la Fuerza de Tareas Conjunta para el Control del Aeroespacio. En términos de los límites de la seguridad y la defensa, este operativo no presentó mayores objeciones: se lo considera mayoritariamente inmerso en los parámetros del apoyo logístico previsto en el artículo 27 de la ley de seguridad interior. Pero no fue el caso de su reedición “potenciada”. Con el decreto 1091/2011, el Operativo Escudo Norte fue más allá de la vigilancia y el control del espacio aéreo e incluyó también al ámbito terrestre y fluvial, siendo la Fuerza de Tareas Conjunta Fortín II la encargada de llevarlo a cabo. Pese a que el operativo se mantuvo inicialmente dentro de lo jurídicamente correcto (esfera de las misiones subsidiarias de las FF.AA.), la ampliación que supuso, en la práctica –indefectiblemente– fue militarizando el ambiente social de las zonas fronterizas del país, por ejemplo, a través de la presencia del Ejército en los patrullajes. Cabe decir que sucesivas veces el operativo fue prorrogado, incluso en una ocasión bajo la presidencia de Mauricio Macri (decreto 152/2016). En enero de 2016, pasó a llamarse Operativo Fronteras, en el marco de la declaración de emergencia de la seguridad pública (decreto 228/2016); y su variante actual lo constituyen el Operativo Integración Norte y el Plan Fronteras Protegidas de los Ministerios de Defensa y de Seguridad, respectivamente. Este recorrido, en gran medida, es lo que sugiere que la atenuación de las esferas de seguridad y defensa actuales, encuentran su antecedente en las administraciones kirchneristas. Ahora bien, retomando la pregunta expresada más arriba: ambos esquemas, ¿representan lo mismo? ¿son idénticos desde el punto de vista ideacional? ¿se basan en los mismos argumentos? Aquí, coincidiendo con Anabella Busso (comunicación personal, mayo-junio 2019) sostenemos que, a pesar de lo dicho, existen diferencias significativas con la etapa macrista, lo que puede verse en el comportamiento de un conjunto de variables que potencian o debilitan la superposición de tareas en los campos de la seguridad y la defensa. Repasemos algunas de ellas.

Algunas variables para reflexionar

En primer lugar, observemos la variable “resguardos legales”, cuya lectura positiva de sus indicadores se orienta a evitar la atenuación del principio de demarcación. En la administración de Fernández de Kirchner, Fortín I y Escudo Norte se llevaron a cabo en un contexto donde aparecieron normas que buscaron evitar la superposición de tareas: por ejemplo, el Protocolo Interministerial para la transferencia de Datos Neutros de Movimientos Terrestres a las Fuerzas de Seguridad desde el sistema de Defensa Nacional de 2011, que garantizaba la transmisión de información sin análisis alguno por parte de las FF.AA. Tiempo atrás (2010), la creación del Ministerio de Seguridad y la transferencia de la Prefectura Naval, la Gendarmería Nacional y la Dirección Nacional de Defensa Civil a su jurisdicción se inscribió en esta lógica. Lo mismo se observó con relación a la FAA en la mencionada resolución 206/07. Siguiendo al Brigadier General (Ret.) Rubén Montenegro (2009) cabe inferir que a partir de tal resolución la FAA dejó de ser responsable primario de la defensa Aeroespacial constituyéndose como contribuyente con sus medios para la ejecución de la Defensa Aeroespacial. Con la llegada de Macri a la Casa Rosada, esta variable tuvo otro comportamiento. El decreto 228/2016 habilitó a las FF.AA. a derribar aviones hostiles y fue central el decreto 683/2017 que derogó el 727/2006 y habilitó un ámbito de ambigüedad en relación con las amenazas que las FF.AA. deben repeler ya que solo las describió como “situaciones de agresión externa”. El decreto 703/2018 también conocido como la Directiva de Política de Defensa Nacional complementó esta situación.

En segundo lugar, analicemos la variable “autonomía militar”. Bajo el gobierno de Fernández de Kirchner no se observa que los operativos se hayan configurado a la par de un proceso global de empoderamiento militar. Por el contrario, se registran medidas tendientes a potenciar la conducción civil de la defensa. Con la reestructuración del Ministerio de Defensa en 2008 “se avanzó en el fortalecimiento de la conducción civil de las FF.AA. con la creación de nuevas subsecretarías y direcciones y la incorporación de personal idóneo y se complementó con la transferencia de servicios especializados que habían funcionado tradicionalmente bajo la órbita militar” (CELS, 2016). Sin embargo, cabe decir que esta variable denota en el último gobierno de Fernández de Kirchner (2011-2015) un proceso particularizado de creciente influencia militar con eje en la figura del teniente general César Milani, proveniente del área de Inteligencia. En sus instancias, se crearon “unidades mixtas” con efectivos del Ejército y la Gendarmería, que intervinieron en el terreno del norte del país. En la etapa macrista, se divisa un proceso general de empoderamiento militar, en gran medida alimentado por la convicción del gobierno acerca del rol que los militares deben tener en la sociedad. Un ejemplo claro fue el decreto 721/2016 que delegó en los Jefes de los Estados Mayores Generales de las FF.AA. una batería de facultades que venían asignadas a los civiles desde el gobierno de Raúl Alfonsín tales como las decisiones sobre las conducciones de cada una de las Armas, pases y destinos y la contratación de personal docente. Ha obrado en el mismo sentido la desactivación de la Dirección Nacional de los Derechos Humanos, por ejemplo, clave en el control político de los ascensos militares y el control disciplinario (CELS, 2016:14-15). Otros ejemplos más recientes, se cruzan con las expresiones discursivas a favor de ampliar la participación de las FF.AA. en seguridad interior y se observan en medidas tales como la asignación de la custodia y protección de “objetivos estratégicos” a los militares, otrora –algunos de ellos– encargados a la Gendarmería.

La tercera variable, refiere al tratamiento discursivo del tema en un sentido amplio. En las administraciones de Cristina Kirchner, la estrategia discursiva global se empeñó en distinguir las esferas de la seguridad y la defensa. Muy aisladamente se observaron discursos donde se empalideció la distinción, fundamentalmente en el último tramo de su gestión: “(...) Entonces creo que, allí [las fronteras], las Fuerzas Armadas pueden cumplir un rol más que importante en colaboración directa con nuestras fuerzas de seguridad” (Gallo, 2013). En términos relativos, el comportamiento de esta variable es diametralmente opuesto con Macri. Tanto su figura como la de funcionarios del ámbito del Poder Ejecutivo han explicitado desde la campaña electoral de 2015 su anhelo de asignar a las FF.AA. tareas en seguridad interior. Asimismo, ello se ha visto incluso trasladado al vocabulario empleado en la documentación relacionada: así apareció en la plataforma de campaña de la Alianza Cambiemos: “(...) Argentina deberá encarar una progresiva modernización de su

sistema de defensa y fuerzas armadas, teniendo en cuenta fundamentalmente las nuevas amenazas del crimen organizado transnacional, los ciberataques, el terrorismo internacional...” (Busso, 2018).

Por último, la variable restante es de carácter sistémico y remite a actores del sistema internacional cuya influencia potencia o debilita el principio de demarcación entre la seguridad y la defensa. Recuperamos al respecto una idea desarrollada en un trabajo anterior² donde sugerimos que dicha relación no es unidireccional sino de doble vuelta. Aquí, el principal actor es EE.UU. ya que su cuantía de recursos e intereses sobre la región lo ubica en condiciones de promover programas y políticas de cooperación donde se pongan en juego los alcances de la legislación argentina. Durante el último gobierno de Cristina Kirchner el vínculo se encontró tensionado, siendo el año 2011 un punto de inflexión e inicio de un estancamiento bilateral. Con Macri, el relanzamiento de las relaciones entre Washington y la Casa Rosada, abrió un camino de afinidad en materia de seguridad y defensa que colaboró con la atenuación del principio de demarcación. La batería de ejemplos al respecto es extensa: notoria ambigüedad en los documentos oficiales en el tratamiento a las esferas de la seguridad y la defensa menoscabando las implicancias para Argentina; ingreso argentino al *State Partnership Program* (SPP) –noviembre 2016– asociando a las FF.AA con la Guardia Nacional del Estado de Georgia en pos de sentar las bases para desarrollar un vínculo en el perfeccionamiento de la seguridad de las fronteras; compra de 4 aeronaves T6-C Texan II requeridos para el entrenamiento de pilotos y misiones de control fronterizas; establecimiento de una *task force* de la Administración para el Control de la Droga (DEA, por su sigla en inglés) en la Triple Frontera –febrero 2018– y la aparición de los llamados *fusion center*, que permiten el entrecruzamiento de información proveniente de diversas agencias tales como las FF.AA. y las Fuerzas de Seguridad argentinas, la DEA, el Departamento de Seguridad Nacional estadounidense y miembros del Comando Sur (Busso y Barreto, 2019). Esto se potenció con la emergencia de Israel como socio importante de la Argentina y los lazos con países de la región con quienes se comparte, en particular, la visión del gobierno en el combate a las nuevas amenazas y en general, el modelo político y económico –caso de Brasil, por ejemplo (Busso y Barreto, 2019).

A modo de cierre

Como decíamos en la introducción de esta nota, si bien el tema de la misma excede el ámbito del Departamento de América del Norte del Instituto, el breve recorrido realizado permite reflexionar sobre la influencia de EE.UU. al respecto de la seguridad y defensa de nuestro país. En este sentido, su rol aparece como una variable más dentro de un conjunto, lo cual nos aleja de las argumentaciones extremas que divisan a Washington casi como la única variable responsable de la atenuación conceptual en cuestión. Ello sin perjuicio de que el influjo de su rol tenga más poder explicativo que otras variables.

Por último, queremos expresar que esta nota es una breve reflexión inserta en el debate sobre la presente atenuación conceptual en materia de seguridad y defensa y, fundamentalmente, intenta aportar comentarios que marquen matices a una de las posturas mayoritarias en aquella discusión. Nos referimos a la postura que establece una linealidad en el diseño de los operativos de seguridad fronteriza de la última administración kirchnerista y de la administración macrista. Si bien se puede establecer una cierta linealidad en el sentido de que los operativos en la etapa de Cristina Fernández constituyen un antecedente de los operativos bajo la gestión de Mauricio Macri, ambos esquemas presentan diferencias que son significativas. Pasar por alto estos matices quita especificidad y complejidad a los procesos y nos aleja de uno de los grandes objetivos de las disciplinas del área social, esto es, aportar algo más que lo que el sentido común indica y en efecto, nos conduce a pensar que todo es lo mismo.

² Barreto, Maximiliano (2018) “Conceptualizando las relaciones argentino-estadounidenses recientes en materia de seguridad y defensa ¿Una relación de afinidades electivas?”, Revista Relaciones Internacionales, nº 55, pp. 165- 176, ISSN 1515-3371

Referencias bibliográficas

- Busso, Anabella (2018) “La política exterior argentina a partir de Mauricio Macri: cambios en la orientación político-diplomática y de seguridad y su impacto regional”, ponencia preparada para el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Barcelona, España del 23 de mayo al 26 de mayo de 2018.
- Busso, Anabella y Barreto, Maximiliano (2019) “La política exterior y su impacto en la política de defensa: de las administraciones kirchneristas a Mauricio Macri. Algunas reflexiones comparativas con el caso de Brasil”, ponencia preparada para el XIV Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de San Martín, San Martín, 17 al 20 de julio de 2019.
- CELS (2016) “La riesgosa política del gobierno para las Fuerzas Armadas”, Documento colectivo.
- Gallo, Daniel (2013) “Un vacío legal se abre frente al despliegue de militares en el Norte”, La Nación, 9 de septiembre de 2013. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/un-vacio-legal-se-abre-frente-al-despliegue-de-militares-en-el-norte-nid1618156>
- Montenegro, Rubén (2009) “El reordenamiento de las FF.AA. Una visión para la Fuerza Aérea. El Poder Aeroespacial”, Buenos Aires, 11 de septiembre de 2009.
- Saín, Marcelo (2018) “¿Los militares como policías? Cambios en la seguridad en Argentina, 2013-2018”, Nueva Sociedad.