



Revista Científica General José María Córdova

ISSN: 1900-6586

ISSN: 2500-7645

Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova"

Anzelini, Luciano

Entre el discurso y la acción efectiva: las contradicciones de la política de defensa de Macri
Revista Científica General José María Córdova, vol. 17, núm. 25, 2019, Enero-Marzo, pp. 68-90
Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova"

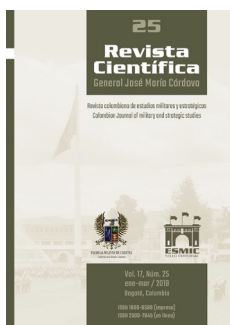
DOI: 10.21830/19006586.386

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=476263174005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UDEM
redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



Revista Científica General José María Córdova

(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)

Bogotá D.C., Colombia

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

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

Entre el discurso y la acción efectiva: las contradicciones de la política de defensa de Macri

Luciano Anzelini

<https://orcid.org/0000-0002-6636-8006>

luciano.anzelini@unq.edu.ar

Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina

Citación: Anzelini, L. (2019). Entre el discurso y la acción efectiva: las contradicciones de la política de defensa de Macri. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(25), 69-90. DOI: <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.386>

Publicado en línea: 1 de enero de 2019

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



Para enviar un artículo:

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



Miles Doctus



Revista Científica General José María Córdova

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

Volumen 17, Número 25, enero-marzo 2019, pp. 69-90

<http://dx.doi.org/10.21830/19006586.386>

Entre el discurso y la acción efectiva: las contradicciones de la política de defensa de Macri

Between discourse and effective action: the contradictions of Macri's
defense policy

Luciano Anzelini

Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina

RESUMEN. La primera mitad del gobierno de Mauricio Macri (2015-2017) se ha caracterizado por un discurso militarizante de la seguridad pública. Sin embargo, el “consenso básico en materia de seguridad y defensa” no se ha visto alterado en lo sustantivo. Un análisis detallado de las políticas de su administración exhibe una contradicción entre el plano retórico y las medidas concretas adoptadas. Tras la evaluación de la correlación entre el discurso de alto nivel político con las iniciativas legislativas y ejecutivas de lucha contra las “nuevas amenazas”, se encontró que la ausencia de medidas imprescindibles para empalmar dicho discurso militarizante con las políticas específicas tiene una explicación más financiera que estratégico-militar. Se ha observado, durante el periodo en estudio, una relativa “desmilitarización” en materia de lucha contra el narcotráfico, consecuencia del ajuste fiscal que orienta la política económica. Asimismo, existen elementos de orden político que contribuyen a este resultado.

PALABRAS CLAVE: Argentina; desmilitarización; militarización; nuevas amenazas; seguridad pública.

ABSTRACT. A militarizing discourse of public security has characterized the first half of Mauricio Macri's government (2015-2017). However, the “basic consensus on security and defense” has not been altered substantively. A detailed analysis of specific policies of his administration shows a contradiction between what is posited on the rhetorical level and the concrete measures adopted. After evaluating the correlation between the high-level political discourse and the legislative and executive initiatives to combat “new threats,” it was found that the absence of essential measures to merge said discourse with concrete policies has an explanation that is more financial than military-strategic. During the period of study, a relative “demilitarization” was observed in the fight against drug trafficking, a consequence of the fiscal adjustment that guides the economic policy. Likewise, this result exists.

KEYWORDS: Argentina; demilitarization; militarization; new threats; public security

Sección: POLÍTICA Y ESTRATEGIA • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 07 de septiembre de 2018 • Aceptado: 20 de noviembre de 2018

CONTACTO: Luciano Anzelini ✉ luciano.anzelini@unq.edu.ar

Introducción

Desde el comienzo de su presidencia, en 2015, la política de defensa de Mauricio Macri se ha caracterizado por un discurso “securitizante”, dominado por una retórica militarizante de seguridad pública. Sin embargo, si se analizan las políticas concretas de su administración en defensa nacional, existe una contradicción entre lo que se postula en el discurso y las medidas efectivas adoptadas.

Aunque la prédica militarizante de la seguridad pública ha redundado en algunas medidas específicas, el gobierno no ha generado, en el periodo 2015-2017, las herramientas estratégicas necesarias para encarar la agenda de las “nuevas amenazas” reclamada por los sectores ideológicos que constituyen su base electoral (Bartolomé, 2017; Pagni, 2016).

El gobierno argentino tiene un conjunto de herramientas proporcionadas por las regulaciones nacionales para definir su política sectorial de defensa estratégica. Entre sus funciones está la formulación de la evaluación estratégica de escenarios globales y regionales. El Ministerio de Defensa es el órgano responsable de realizar el planeamiento estratégico de la defensa, que inicia con la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN)¹ emitida por el presidente, en cuyo marco se debe implementar el planeamiento estratégico-militar. En este decreto presidencial, el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas instruye a su instrumento militar dependiente sobre las pautas para cumplir con las misiones establecidas por la ley. Este documento es fundamental porque identifica las principales amenazas a disuadir o conjurar por medio de las capacidades militares del Estado.

Igualmente, el gobierno dispone de las facultades legales para promover las reformas normativas que considere convenientes —como impulsar una reforma de las leyes estableciendo la separación de incumbencias entre órganos castrenses y de seguridad pública—. Una atribución legítima de los gobiernos es fijar cuáles son las amenazas a la seguridad del Estado y procurar los medios para enfrentarlas, aun cuando en la Argentina todavía está pendiente una discusión profunda acerca de las consecuencias que ha tenido la desprofesionalización militar resultante de la Doctrina de Seguridad Nacional (Anzelini, 2017; Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades Políticas y Estratégico Militares en el Conflicto del Atlántico Sur, 2012), que supuso la “policialización”² de la de la profesión castrense.

1 La DPDN explicita los lineamientos centrales de la política de defensa y militar en tres capítulos: i) un diagnóstico y apreciación del escenario de defensa y seguridad global y regional, ii) la concepción y posicionamiento estratégico nacional de defensa y los lineamientos centrales de la política de defensa nacional y iii) la determinación o actualización de los criterios que orientan la estructuración, el desarrollo orgánico funcional, la doctrina, el adiestramiento, el planeamiento estratégico, el despliegue, la capacitación del personal y la planificación de las Fuerzas Armadas. A partir de ella, el Estado Mayor Conjunto, como instancia de asesoramiento técnico-militar y bajo la supervisión ministerial, debe elaborar el Planeamiento Estratégico Militar contribuyente. Este se compone de la Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (Depem), la Apreciación y Resolución Estrategia Militar (Aremil), la Directiva Estratégica Militar (Demil), los Planes Militares de Corto, Mediano y Largo Plazo y el Proyecto de Capacidades Militares (Procamil) (véase el Decreto 1729/2007).

2 Este término no se emplea en el sentido difundido por Marcelo Sain —que refiere a la dirección, administración y control de los asuntos de la seguridad pública por las propias instituciones policiales (Sain, 2005)—, sino

De acuerdo con las declaraciones del más alto nivel político, el narcotráfico y el terrorismo están entre las principales amenazas para la integridad nacional. Sucesivas expresiones del presidente y sus ministros de Defensa han asignado a las Fuerzas Armadas un papel preponderante para afrontar tales problemáticas criminales. Durante la celebración del Día del Ejército en 2016, el presidente Macri afirmó: “Necesitamos que las Fuerzas Armadas se adapten a las demandas y requerimientos del siglo XXI [...] necesitamos [trabajar] juntos contra las amenazas del terrorismo” (Día del Ejército: Macri pidió que “las FFAA se adapten a las demandas del siglo XXI”, 2016). Meses después, el primer mandatario señaló que los militares debían cumplir un “rol preponderante” en “alcanzar la pobreza cero, derrotar al narcotráfico y unir a los argentinos” (Macri: Las Fuerzas Armadas jugarán un rol preponderante, 2016).

Se hace evidente la percepción del comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y de sus principales colaboradores, quienes también han pronunciado declaraciones semejantes de la incorporación de “nuevas amenazas” o “desafíos multifacéticos de la seguridad” en el diseño de la política sectorial como asuntos militares (Organización de Estados Americanos [OEA], 2003; Departamento de Defensa de los Estados Unidos, 2012)³. Esto contraviene la normativa fundamental del Estado argentino. Si se presta atención a las leyes vigentes y a la doctrina de defensa nacional que de ellas se desprende, surge una evidente contradicción entre estas expresiones de nivel político y lo prescrito por el plexo normativo.

Aquí es de notar que la legislación establece una nítida separación de responsabilidades entre los asuntos de defensa externa y de seguridad interior (Ley de Defensa Nacional N.º 23.554; Ley de Seguridad Interior N.º 24.059; Ley de Inteligencia Nacional N.º 25.520; Decreto Reglamentario de la Ley de Defensa Nacional N.º 727/2006). Este andamiaje jurídico fue sancionado por cuatro gobiernos de distinto color político y en diferentes momentos de la democracia recuperada (1983-2018). Sus fundamentos constituyen los ejes vertebradores de una “política de Estado” que implicó el abandono de la Doctrina de Seguridad Nacional y el retorno a la Doctrina de Defensa Nacional (López, 2010, p. 254).

Esta suerte de “consenso básico en materia de defensa y seguridad” (Sain, 2001 p. 2) supone diferentes responsabilidades y ámbitos de actuación para los organismos militares y de seguridad pública. En consecuencia, para la legislación argentina, el terrorismo y el

para dar cuenta del proceso de asunción de responsabilidades típicamente policiales por parte de las Fuerzas Armadas, cuyas implicancias no son solo operativas, sino también políticas, sociales y de derechos humanos (Salazar, 2009).

3 En “La política de defensa para el Hemisferio Occidental”, el Pentágono sienta las bases de su política hacia la región, partiendo de dos premisas: a) que existe un “amplio consenso” entre los países de la región respecto de la “naturaleza de las amenazas” que debe enfrentar el hemisferio y b) que estas amenazas o “desafíos multifacéticos” a la seguridad constituyen fundamentalmente fenómenos de naturaleza policial o criminal, cuya conjura depende de las Fuerzas Militares o de seguridad. Estas apreciaciones sobre el “narcotráfico”, las “pandillas” y el “terrorismo” como las principales amenazas a la seguridad del hemisferio americano no difieren sustancialmente de la doctrina de las “nuevas amenazas”. Esta doctrina, impulsada por los Estados Unidos desde mediados de la década de 1990, fue materializada en la Declaración de Seguridad de las Américas de la Organización de Estados Americanos (OEA) de 2003.

narcotráfico —las amenazas visualizadas por la administración Macri— constituyen problemáticas que deben ser prevenidas, conjuradas e investigadas mediante los organismos policiales y de seguridad pública.

Dado que el máximo nivel político ha insistido en asignar responsabilidades a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, cabría suponer, *a priori*, que en este plano se concentraron los principales esfuerzos durante el periodo 2015-2017. Sobre todo, teniendo en cuenta el aceitado trabajo que —en términos de acuerdos parlamentarios— se debería forjar para alcanzar una mayoría que le permitiese al gobierno emprender una reforma normativa de este calibre.

Sin embargo, hasta el momento el gobierno nacional no ha impulsado un cambio fundamental en la normativa vigente. No se han reformado las leyes, tampoco los decretos de contenido estratégico sancionados por los gobiernos anteriores (entre otros, el reglamentario de la Ley de Defensa Nacional, la DPDN y la Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas). La falta de acción en el terreno normativo no es difícil de explicar, toda vez que su modificación hubiera dependido exclusivamente de la iniciativa política del poder ejecutivo. Aquí radica el verdadero nudo gordiano de este ensayo: ¿cuál es la razón por la que el gobierno no ha tomado las medidas imprescindibles para empalmar su retórica militarizante de la seguridad pública con las políticas concretas? La explicación tiene que ver más con la política económica que con la política de defensa propiamente dicha.

A pesar de que ha habido decisiones puntuales de sesgo militarizante de la seguridad pública, algunas de las cuales han colisionado con ciertas prescripciones de las leyes de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional, no se ha avanzado de manera concluyente hacia una asunción, por los militares, de nuevas misiones y funciones en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Esto supondría mayores recursos y partidas presupuestarias, que no han sido girados a la cartera de Defensa.

Esta primicia de los objetivos fiscales ha relegado a un segundo plano las consideraciones estratégicas. Sencillamente, asignar nuevas responsabilidades y misiones policiales a las Fuerzas armadas hubiera exigido un mayor presupuesto. Por ineficiencia o debilidad frente a otras asignaciones gubernamentales —principalmente la Jefatura del Gabinete de Ministros y el Ministerio de Seguridad—, los ministros de Defensa han “perdido” sistemáticamente en las pujas interministeriales⁴.

Este trabajo revisará a fondo los principales factores explicativos de esta limitación para materializar en políticas efectivas lo que se postula en los discursos. El principal planteamiento es que, concretamente y a contramano del discurso militarizante, es posible detectar una relativa “desmilitarización” de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

4 No debe ser soslayado que los ministros de Defensa del gobierno Macri, Julio Martínez (2015-2017) y Oscar Aguad (2017-actualidad), pertenecen a la Unión Cívica Radical (UCR), uno de los partidos de la Alianza Cambiemos, con limitada incidencia en la toma de decisiones estratégicas del gobierno nacional. Incluso, Ernesto Sanz —uno de los dirigentes radicales más cercanos al presidente Macri— ha tenido poca influencia en los últimos años (véase Obarrio, 2018).

En la próxima sección, se describen los aspectos salientes de la normativa que estructura el sistema de defensa. Entre estas normas, se enumeran los decretos que tiene a disposición el poder ejecutivo para establecer los lineamientos estratégicos para las Fuerzas Armadas. Posteriormente, se identifican las principales medidas —o anuncios de medidas— presentadas por el gobierno nacional en el bienio 2015-2017 con implicancias estratégicas y doctrinarias para la defensa nacional. En ese marco, se busca observar si ese conjunto de iniciativas se ha ajustado a las prescripciones que establece la legislación en la materia o si existen contradicciones con la normativa fundamental del sector.

Finalmente, se evalúa el nivel de correlación entre el discurso del más alto nivel político —presidencial y ministerial— con las iniciativas legislativas y ejecutivas enfocadas en la lucha contra las “nuevas amenazas”. Para comprender la dinámica “militarización-desmilitarización”, se profundiza en la tensión entre los objetivos fiscales económico-financieros y las consideraciones estratégico-militares.

El “consenso básico”

Con una agenda centrada en el control civil de los militares⁵, los sucesivos gobiernos de la democracia recuperada implementaron un abanico de medidas que apuntalaron la sujeción castrense y derivaron, desde el punto de vista normativo, en lo que ha sido caracterizado como un “consenso básico” en materia de defensa y seguridad (Sain, 2001, p. 2). Este consenso, cristalizado en las leyes de Defensa Nacional (1988), Seguridad Interior (1992) e Inteligencia Nacional (2001), formalizó la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político y restringió sus márgenes de autonomía. Esto último se alcanzó a través de la desmilitarización de funciones civiles y por medio de una muy precisa delimitación normativa y doctrinaria de las misiones castrenses.

En 1983, el restablecimiento del control civil sobre las Fuerzas Armadas fue uno de los desafíos medulares de la presidencia de Raúl Alfonsín, al final de cuyo gobierno se elaboró una nueva normativa. El nuevo enfoque legal quedó plasmado en la Ley N.º 23.554 de Defensa Nacional, sancionada en abril de 1988. Tal fue el cimiento que permitió iniciar la construcción de un marco doctrinario adecuado para la integración de las Fuerzas Armadas en el nuevo contexto democrático. Esta normativa implicó

la conceptualización de la defensa como el esfuerzo nacional destinado a conjurar todo tipo de agresiones de origen externo, la distinción legal e institucional entre la defensa nacional y la seguridad interior (...) la expresa prohibición de que las Fuerzas Armadas produzcan inteligencia referida a los asuntos de política interna del país (...) y el establecimiento de un sistema de inteligencia nacional basado en la delimitación de las esferas de inteligencia estratégico-militar y de la inteligencia criminal. (Sain, 2002/2003, pp. 256-257)

5 Sobre este asunto, véase Fontana (1984, 1986, 1987), López (1987, 1988) y Moneta (1985).

A pesar de que los acuerdos plasmados en la Ley de Defensa Nacional se constituyeron como un pilar estructural con vistas a una futura reorganización del sistema de defensa, el consenso se hallaba aún incompleto. El entramado normativo se comenzó a completar con la sanción de la Ley N.º 24.059 de Seguridad Interior en el año 1992. Esta norma fue de particular importancia porque ratificó la distinción taxativa entre seguridad interior y defensa nacional que ya había establecido la Ley de Defensa. Asimismo, estipuló las situaciones excepcionales en las que las Fuerzas Armadas pueden operar en el ámbito de la seguridad pública.

A finales de 2001, durante el gobierno de Fernando de la Rúa, se concretó un logro muy importante para consumar, desde el punto de vista normativo, el Sistema de Defensa Nacional. Se trata de la sanción de la Ley N.º 25.520 de Inteligencia Nacional, que estableció la prohibición de emplear los esfuerzos de la inteligencia militar en problemáticas ajenas a la defensa nacional⁶. Esta ley distingue con claridad los conceptos de “inteligencia nacional”, “inteligencia criminal” e “inteligencia estratégica militar”, la última de la cuales pertenece exclusivamente al campo de la defensa nacional.

Sin embargo, la ley de Defensa Nacional, que había constituido el punto de partida del “consenso básico”, no se hallaba aún reglamentada, a pesar de que habían pasado casi dos décadas desde su sanción. Luego de dieciocho años de injustificable postergación, el gobierno de Néstor Kirchner impulsó la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional⁷.

Si bien la normativa sancionada había establecido una distinción tajante entre “defensa nacional” y “seguridad interior”, no diferenciaba entre agresiones externas estatales y no estatales. En 2006, con la aprobación del Decreto 727 Reglamentario de la Ley de Defensa, se circunscribió la misión principal de las Fuerzas Armadas a “conjurar y repeler agresiones estatales militares externas”, lo cual delimitó con mayor precisión el campo de acción de las Fuerzas Armadas. Dicha definición excluye como hipótesis de empleo a las denominadas “nuevas amenazas”.

El entramado normativo compuesto por las leyes de Defensa Nacional, Seguridad Interior, Inteligencia Nacional y el Decreto Reglamentario de la Ley de Defensa Nacional permitió especificar los ámbitos de actuación y las competencias de las Fuerzas Armadas, es decir, la “maximización de la subordinación y del control civil” (Battaglino, 2013, p. 268) —que derivó en la consolidación de las bases jurídicas e institucionales de la defensa

6 La contribución del gobierno de Fernando de la Rúa a la consolidación del Sistema de Defensa Nacional mediante la sanción de la Ley de Inteligencia Nacional se produjo, paradójicamente, en contra de la voluntad del propio presidente y de su Ministro de Defensa (véase López, 2007).

7 Este “vacío” jurídico llevó a que, desde mediados de la década de 1990, algunos sectores políticos y castrenses promovieran la incorporación del terrorismo y el narcotráfico como hipótesis de empleo de las Fuerzas Armadas. La pervivencia de esta cuestión puede observarse en el *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, editado en 1999. Desde mediados de 2015, la ampliación de las misiones militares volvió a ocupar un lugar significativo en la agenda pública. Dos visiones antagónicas sobre esta cuestión se pueden encontrar en Tello y Spota (2015) y Anzelini (2017).

nacional— se constituyó como una referencia insoslayable para encarar el planeamiento estratégico de la defensa (Anzelini & Poczynok, 2014, p. 149)

En el 2006, se convocó, por primera vez, al Consejo de Defensa Nacional (Codena) para elaborar el Diagnóstico Comprensivo sobre la Situación Estratégica Nacional⁸. En esta convocatoria fue aprobada la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas (Decreto 1691/2006), en la que se establecieron las pautas para el diseño, empleo y selección de equipamiento para las Fuerzas Armadas. Dicha directiva se anudaba sólidamente al “consenso básico” y estructuraba el desarrollo de capacidades del instrumento militar con base en su misión principal (“conjurar y repeler agresiones estatales militares externas”).

Este decreto estableció los fundamentos para la modernización de las Fuerzas Armadas. Allí se indicó que el principal criterio ordenador del diseño de fuerzas sería la “misión principal” y que las misiones subsidiarias no deberían afectar “las capacidades requeridas para el cumplimiento de aquella misión primaria y esencial”. Las Fuerzas Armadas argentinas están habilitadas para participar en cuatro misiones subsidiarias: operaciones multilaterales de Naciones Unidas, operaciones de seguridad interior en situaciones previstas por la Ley de Seguridad Interior 24.059, operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos y contribución a la construcción de un Sistema de Defensa Subregional.

También se advirtió sobre la necesidad de articular el diseño de fuerzas con las apreciaciones estratégicas nacional y regional y con los objetivos de cooperación a nivel sudamericano. Finalmente, la Directiva estableció que el diseño de fuerzas se realizaría en función del método de planeamiento basado en el factor de capacidades militares, en reemplazo del anacrónico método de hipótesis de conflicto. Así, y por primera vez desde la recuperación de la democracia, la conducción política del Estado ratificó su voluntad de materializar el posicionamiento defensivo nacional en las competencias vinculadas al planeamiento estratégico-militar.

En este contexto, en 2007 se aprobó mediante el Decreto 1729 el “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional” (CPDN). Esta instrucción presidencial sentó las bases para el planeamiento de la defensa en el corto, mediano y largo plazo. La normativa estableció que cada ciclo debía iniciarse con el dictado de una Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) concebida por el poder ejecutivo, que le proporcionaría una batería de herramientas normativas que le permitirían sentar los lineamientos estratégicos para el abordaje de las “nuevas amenazas”, entre ellas, el narcotráfico y el terrorismo

Hay quienes sostienen que la Ley de Defensa Nacional —reglamentada a través de un nuevo decreto o simplemente por medio de la derogación del que actualmente rige— habilitaría la posibilidad de que los militares asumiesen responsabilidades en la

8 El Codena fue creado en 1988 con la sanción de la Ley 23.554 de Defensa Nacional.

lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, puesto que estos delitos se conciben con la fórmula genérica de “amenazas externas” (Tello & Spota, 2015, 33).

Sin embargo, aún no se ha derogado ni modificado el Decreto 727/2006. Tampoco se ha emitido —y esto resulta aún más revelador de la ineficiencia de la gestión— una nueva Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN), con su apreciación del escenario global y regional, la visualización de las amenazas a ser disuadidas o conjuradas y los lineamientos estratégicos para el accionar de las Fuerzas Armadas. Esta última carencia debe atribuirse, entre otras cuestiones, a las pujas interministeriales de los sectores encargados de su redacción y a la falta de conducción política efectiva de quienes gestionan el sector de la defensa.

El sesgo militarizante de la seguridad pública

En el gobierno de Mauricio Macri, ni el poder ejecutivo ni el legislativo han materializado las apreciaciones estratégicas contenidas en el discurso presidencial. Es decir, no ha habido ni reforma de la Ley de Defensa Nacional, ni de su decreto reglamentario ni sanción de una directiva política de máximo nivel destinada a poner en línea, en sus aspectos medulares, la política de defensa con las amenazas visualizadas por el presidente de la nación y sus ministros del área.

Han existido ciertos intentos de acoplar la política sectorial con la línea estratégica contenida en el discurso presidencial. A lo sumo, se ha generado un conjunto de medidas espasmódicas orientado a “forzar” la interpretación de las leyes vigentes para permitir el empleo del instrumento militar en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

Estos intentos no han sido de la envergadura requerida, pero han sido recurrentes a lo largo de los dos primeros años del mandato de Macri. Estos impulsos “militarizadores” han convivido con otras decisiones de orden económico-financiero —ligadas a la restricción presupuestaria del sector Defensa—, pero, paradójicamente, han generado una fuerza en sentido contrario, a la que cabría definir como “desmilitarizadora”.

Principales medidas con implicaciones estratégicas y doctrinarias para la defensa nacional (2015-2017)

Emergencia de seguridad pública

El gobierno de Macri emitió el Decreto N.º 228/2016, que declaraba la “emergencia de seguridad pública” en todo el territorio nacional por el lapso de un año “con el objeto de revertir la situación de peligro colectivo creada por el delito complejo y el crimen organizado”. Dicha norma autoriza al instrumento militar, en el marco de sus actividades de control del espacio aéreo, a utilizar fuerza letal contra aquellas aeronaves que no respondan ante las advertencias efectuadas. El decreto puso en vigencia, de modo generalizado y con vistas a la conjuración de problemáticas del campo de la seguridad pública, un con-

junto de “reglas de protección aeroespacial” cuyas autoridades de aplicación y ejecución son funcionarios de las Fuerzas Armadas.

Al margen de la extendida discusión respecto de la eficacia histórica de este tipo de medidas y de que su implementación podría conllevar una situación de pena de muerte sin juicio previo, lo que está fuera de discusión es que el decreto sancionado contradice abiertamente el plexo normativo sobre el que se estructuran los sistemas de defensa nacional y de seguridad pública⁹. En efecto, la Ley de Seguridad Interior N.º 24.059 prevé la participación del instrumento militar en cuestiones de seguridad pública solamente para tres casos y de manera excepcionalísima. Lo instruido en el decreto de “emergencia de seguridad pública” no se ajusta a lo contemplado en ninguno de esos casos.

Acuerdos de cooperación en seguridad y defensa

En 2016, tras la visita de Barack Obama, Buenos Aires y Washington sellaron un conjunto de acuerdos de cooperación en materia de seguridad y defensa. Sin distinguir entre las responsabilidades propias de los organismos militares y los de seguridad, el amplio espectro de cuestiones convenidas entre los países comprende la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, la asistencia en la Triple Frontera, el desarrollo de misiones de mantenimiento de la paz en África, el establecimiento de centros de fusión de inteligencia, el asilo a los desplazados por los bombardeos en Siria y cuestiones inherentes a la defensa hemisférica y a las fuerzas de seguridad en el Comando Sur (Embajada de los Estados Unidos en Argentina, 2016; Verbitsky, 2016).

El conjunto de lineamientos contenidos en los documentos elaborados por el Departamento de Defensa para nuestra región, hasta la asunción del gobierno de Macri, habían sido resistidos por hallarse en contradicción con el plexo normativo vigente en el país. Diversos analistas han postulado que, en materia de seguridad y defensa, esto ha sido una forma de congraciarse, a la espera de inversiones en el terreno económico (Meyer 2016; Tokatlian 2016).

El renovado vínculo con el Comando Sur

Posterior a los acuerdos “Obama-Macri” se llevó a cabo la visita del almirante Kurt W. Tidd, comandante del Comando Sur de los Estados Unidos (Aguilera, 2016), organismo “responsable de todos los aspectos de la cooperación en materia de seguridad del Departamento de Defensa en las 45 naciones y territorios de América Central, América del Sur y el mar Caribe, un área de 16 millones de millas cuadradas”.

9 Según León Arslanián: “el tema del derribo viola por empezar dos leyes: la de Seguridad Interior y la de Defensa Nacional, que prohíben la actuación de las Fuerzas Militares o Armadas en esta materia. De modo que utilizar la Fuerza Aérea con esa finalidad tiene un problema serio de carácter legal” (Narcotráfico: más críticas opositoras al derribo de aviones, 2016).

Tidd, convencido defensor de la intervención de los militares en asuntos de seguridad interna, destacó que, entre los principales problemas que aquejan a la estabilidad en la región, se encuentran la criminalidad organizada, la pobreza generalizada, la fragilidad de las instituciones, la corrupción, la desigualdad y el deterioro de la seguridad ciudadana. Entre los resultados concretos de la visita están la designación de un “enlace” de la Argentina en la sede del Comando Sur en Miami y la reanudación de ejercitaciones y capacitación bilateral en el marco de maniobras regionales e internacionales.

Contra la piratería en alta mar

De acuerdo con una nota publicada en el diario *La Nación*, el ataque de barcos piratas en los mares de China a buques que transportan productos agrícolas habría despertado una alerta en la Cancillería y en el Ministerio de Defensa (Dinatale, 2016). La información daba cuenta de que la cartera de Defensa venía analizando este asunto desde hacía tiempo y de que sus funcionarios observaban la situación con preocupación.

Algunas de las medidas evaluadas por el gobierno argentino son la creación de nuevas agregadurías militares en las embajadas de países situados en el mar de China, en las que “se dispondrá de más delegados militares de apoyo para producir informes de inteligencia y detectar a tiempo zonas de riesgo de piratas” y la coordinación de tareas de inteligencia con otros países que tienen experiencia en la lucha contra la piratería como China, Tailandia, Filipinas e Indonesia.

Custodia de objetivos estratégicos

En diciembre de 2016, funcionarios del gobierno nacional reconocieron que se estaba estudiando la posibilidad de dictar un decreto de necesidad y urgencia para autorizar a las Fuerzas Armadas a custodiar represas hidroeléctricas, centrales nucleares y otros objetivos estratégicos. La razón esgrimida para reemplazar al personal de Gendarmería Nacional Argentina (GNA) que hoy cumple estas funciones sería la de garantizar una mayor presencia de esta fuerza federal en las fronteras.

El pedido lo hizo por escrito la ministra de Seguridad, Patricia Bullrich, a su par de Defensa, Julio Martínez, quien advirtió que para acceder a dicha solicitud (que contemplaba la asignación de tareas de custodia de objetivos estratégicos a 1.200 efectivos del Ejército) se requería un marco legal habilitante.

Convenio con la Guardia Nacional del estado de Georgia (Estados Unidos)

En un comunicado, el estado de Georgia (Estados Unidos) informó que su Guardia Nacional había sido seleccionada como la operadora del Comando Sur estadounidense para la República Argentina como parte del Programa de Asociación Estatal (SPP) del Departamento de Defensa. El Ministerio de Defensa argentino comunicó que se firmó

un convenio de ayuda humanitaria con la Guardia Nacional del estado de Georgia para brindar asistencia ante catástrofes naturales y ayuda humanitaria (Ministerio de Defensa de la República Argentina, 2016).

El texto del convenio no brinda información detallada sobre el alcance, los términos y las cuestiones operativas que atañen al SPP. Según la información oficial que publica la Guardia Nacional de los Estados Unidos, los beneficios que se atribuyen a los acuerdos enmarcados en el SPP no permiten visualizar áreas de responsabilidad diferenciadas entre defensa externa y seguridad interior. Entre las supuestas bondades se incluyen el mejoramiento de las “capacidades militares de espectro completo”, la “respuesta a desastres”, la “seguridad en las fronteras, los puertos y la aviación” y las tareas “contra el tráfico de narcóticos” (Guardia Nacional de los Estados Unidos, 2016).

Diversos analistas han advertido que este tipo de convenio podría habilitar el empleo de personal militar en tareas de seguridad doméstica, lo cual elude la prohibición explícita que establecen las leyes de Defensa Nacional y Seguridad Interior. Por ejemplo, desde el Centro de Militares para la Democracia Argentina (Cemida) se alertó sobre el “peligro que supone la firma de este acuerdo que facultará al Ejército del país del norte a conducir nuestra seguridad interior (...) Cuando lo consideren necesario los efectivos militares de la Guardia Nacional podrán operar en el país asociado y si es necesario tomar decisiones con y por sobre las Fuerzas Armadas y de Seguridad locales” (Federico, 2016).

Redespliegue de efectivos del Ejército del “Operativo Fronteras”

En 2017, se conoció a través de los medios que —producto de una fuerte política de ajuste fiscal— el Ministerio de Defensa redesplegó a lo largo de 2016 a unos 1800 efectivos asignados al “Operativo Fronteras”. Esta decisión, en términos concretos y a contramano de la retórica militarizante de la seguridad pública, implicó una relativa “desmilitarización” respecto de la línea emprendida durante los últimos años de gestión de Cristina Fernández en materia de lucha contra el narcotráfico.

Durante el gobierno de Macri se emitió el Decreto 228/2016 —que declaró la “emergencia de seguridad pública” en todo el territorio nacional por el lapso de un año— y el “Operativo Escudo Norte” fue transformado en el “Operativo Fronteras”. En la norma se señalaba que las políticas emprendidas en la frontera norte por el gobierno anterior no habían “dado (...) los resultados esperados” y que el nuevo operativo apuntaba a dotar de dispositivos materiales, técnicos y tecnológicos a la zona de frontera en el marco de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado.

En consecuencia, el gobierno nacional ha desmilitarizado el único terreno en el que había avanzado con medidas concretas desde el punto de vista operativo. Una paradoja que se explica más por razones presupuestarias que por factores doctrinarios o estratégico-militares. En una presentación efectuada ante el presidente de la nación, el jefe del Estado Mayor Conjunto, teniente general Bari del Valle Sosa, informó que 160 millones de pesos fueron ahorrados (Íñurrieta, 2017; Aguilera, 2017b).

Delitos en “zona militar”

En febrero de 2017, el Ministerio de Defensa derogó y reemplazó la Resolución MD N.º 1020/2009, que establecía un conjunto de criterios a ser aplicados en casos de delitos cometidos bajo jurisdicción militar. Esta norma tenía como objetivo reglamentar las excepciones de empleo del instrumento militar previstas en los artículos 28 y 29 de la Ley N.º 24.059 de Seguridad Interior. La nueva Resolución N.º 154-E/2017, además de modificar parcialmente los criterios de la anterior, introduce una serie de conceptos que contravienen los principios doctrinarios establecidos en las leyes de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional. En primer lugar, la norma reemplaza el concepto de “jurisdicción militar” por el de “zona militar”, denominaciones que no pueden ser consideradas como intercambiables. Mientras que la primera refiere específicamente a los ámbitos territoriales, donde la autoridad militar ejerce sus competencias derivadas de la ley de Defensa Nacional —tal como fue definida en la derogada Resolución MD N.º 1020/2009—, la segunda remite a aquellos espacios operacionales considerados de interés en función de la política de defensa de la República argentina, previa aprobación parlamentaria.

La resolución también realiza una modificación en la naturaleza de las acciones delictivas que deben ser objeto de conjuración por parte de las Fuerzas Armadas en las denominadas “zonas militares”. La anterior Resolución estipulaba la obligatoriedad para el personal de las Fuerzas Armadas del uso de la fuerza necesaria, proporcionada y razonable para rechazar la comisión de todo “delito violento flagrante contra la jurisdicción militar”. Así pues, la exigencia de “violencia” daba cuenta del estándar de excepcionalidad extrema con el que era abordada la cuestión. En contraste, la Resolución MD N.º 154-E/2017 establece la obligatoriedad de actuación de las Fuerzas Armadas ante la comisión de todo “delito flagrante contra la Zona Militar”. La eliminación de la exigencia de delito “violento” podría suponer la conjuración de cualquier tipo de hecho delictivo que tenga lugar en una “zona militar”.

Solicitud de equipamiento militar a los Estados Unidos

En una misiva del exembajador argentino ante los Estados Unidos, Martín Lousteau, dirigida al congresista Peter Visclosky (Partido Demócrata, Indiana), se requería la cooperación para incluir financiamiento con vistas a la incorporación de equipamiento militar en el proyecto de Presupuesto Fiscal del Año 2017, específicamente en el ítem “Departamento de Estado, Operaciones Externas y Programas Relacionados” (Amorín, 2017).

El exembajador argentino en los Estados Unidos justificaba el pedido en los compromisos suscriptos por los presidentes Macri y Obama en 2016. Luego de expresar que se trataba de la necesidad de financiamiento para material de las fuerzas armadas —para propósitos de “defensa” y “misiones de paz”—, Lousteau mencionaba el papel de la Argentina

y su cooperación con Washington en todo lo atinente a las “urgentes amenazas globales” como la “lucha contra el terrorismo, el financiamiento del terrorismo, el tráfico de drogas y el delito organizado”. Esta justificación contraviene abiertamente el plexo legal y doctrinario vigente.

Misiones de paz y terrorismo en África

A diferencia de las administraciones previas, el gobierno de Macri, como se viene señalando, se ha mostrado predispuesto a atender las presiones provenientes de Washington en materia de defensa y seguridad. Esto ha encontrado algunas resistencias domésticas —especialmente en el plano parlamentario—, que son las que en forma parcial explican las dubitaciones de la alianza gobernante a la hora de encarar la reforma de los aspectos estratégicos de la política de defensa.

Uno de los terrenos en los que se ha buscado introducir la confusión entre las funciones de defensa nacional y seguridad pública es el de las misiones de paz. La histórica presión de los Estados Unidos —ejercida a través del Comando Sur— para que los militares latinoamericanos asuman un rol frente a las “nuevas amenazas” se ha extendido del plano interno al global. En el caso argentino, la cuestión incluye hoy la pretensión de que los militares no solo desempeñen un eventual rol en materia antiterrorista fronteras adentro, sino que contribuyan al combate contra ese delito en el exterior.

Juan Gabriel Tokatlian ha sintetizado muy bien el asunto, haciendo converger en su análisis los aspectos estratégicos con la variable presupuestaria:

... los que aspiran a que los militares salgan a la calle para perseguir presuntos terroristas también pretenden sacarlos al exterior para combatirlos. Eso se enmarca en un gradual cambio de las misiones de paz de la ONU, que se están convirtiendo en operaciones ofensivas contra el terrorismo (...) ¿Se trata de asignar labores a militares argentinos en el exterior mientras en lo interno se ajusta el presupuesto de defensa y el reequipamiento de las Fuerzas Armadas se dilata en el tiempo? (Tokatlian, 2017)

Programa de Ejercitaciones Combinadas de los años 2016 y 2017

Los proyectos de ley de los años 2016 y 2017 contemplaron la planificación de 20 ejercicios militares. De dicha programación, en el 2016 no se detectó ningún ejercicio que tuviera como hipótesis de empleo el universo de las denominadas “nuevas amenazas” o “problemáticas multifacéticas de seguridad”.

El proyecto de entrada y salida de tropas presentado por el gobierno en 2017 — que prevé los ejercicios militares entre el 1.º de septiembre de 2017 y el 31 de agosto de 2018 — es el primero de este tipo enteramente planificado por la administración Macri. Un dato significativo es que el poder ejecutivo omitió completamente en el texto de la propuesta el hecho de que las hipótesis de empleo de algunos ejercicios fueran las denomi-

nadas “nuevas amenazas” (narcotráfico, terrorismo, narcoterrorismo, piratería, etc.). Más puntualmente, cuatro de los ejercicios propuestos —Unitas, Bold Alligator, Panamax y Team Work South— contravienen abiertamente la doctrina de defensa nacional vigente en la Argentina (Cámara de Diputados de la Nación de la República Argentina, 2017).

Ley de Personal Militar

La Resolución 1283/2017 emitida por el ministro de Defensa creó el “grupo de trabajo Ley de Personal Militar” con la finalidad de elaborar el instrumento legal para promover el reemplazo de la Ley N.º 19.101 de Personal Militar vigente. Si bien el objetivo del trabajo —sentar las bases de un renovado plan de carrera militar— no es de naturaleza eminentemente estratégica, sino de “política militar”¹⁰, hay dos elementos que llaman la atención. Por un lado, la resolución plantea en sus considerandos que “constituye un objetivo prioritario del Gobierno Nacional la reconversión del Sistema de Defensa Nacional”, por el otro, la sección resolutive precisa que “el plan de carrera se sustentará en la premisa de que la razón de ser de las Fuerzas Armadas, y por lo tanto de su personal, radica en la misión y las funciones enunciadas en la Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional”.

Esto último abre un interrogante: ¿por qué la resolución en cuestión rehúsa la mención de la Ley de Defensa Nacional al referirse a la función de las Fuerzas Armadas y se opta por mencionar simplemente su decreto reglamentario? Es posible que la omisión en el texto tenga que ver con las dificultades que implicaría para el gobierno una reforma de la Ley de Defensa Nacional en el Congreso.

En otras palabras, se elude la modificación de la norma mayor (la Ley de Defensa Nacional) y se apoya la reconversión militar en la hipotética sanción de un nuevo decreto, lo que significaría un sendero mucho más seguro y expeditivo. Como se señaló previamente, son numerosas las especulaciones acerca de que un eventual nuevo decreto reglamentario podría ubicar el narcotráfico y el terrorismo como amenazas a ser disuadidas o conjuradas por las Fuerzas Armadas.

Fuerza de despliegue rápido

En 2018, se informó que el Ministerio de Defensa había definido la creación de una unidad militar de apoyo a las fuerzas de seguridad. La iniciativa supondría el plegamiento de elementos de la Armada y de la Fuerza Aérea y estaría destinada a la asistencia logística

10 El término “política militar” se emplea aquí para referir a aquellas iniciativas cuyo objetivo es limitar la influencia política que tienden a desarrollar las Fuerzas Armadas. Según esta visión, la política militar comprende, además, la formación y capacitación, el sistema de salud, la política de vivienda, el manejo de los ascensos y la política de derechos humanos. Por su parte, el concepto “política de defensa” queda reservado para dar cuenta de las definiciones de carácter estratégico, doctrinario, organizacional u operativo que establecen las modalidades de empleo de la fuerza militar y que tienen como objetivo asegurar la supervivencia estatal (Battaglini, 2011, pp. 242-243).

para las fuerzas de seguridad en materia de lucha contra el narcotráfico, cuidado de recursos naturales y control de “grupos violentos mapuches extremistas” (Dinatale, 2018).

Al ser consultado sobre la eventual creación de esta unidad de apoyo militar a las fuerzas de seguridad, el ministro de Defensa, Oscar Aguad, señaló que: “Salvo en Chile y la Argentina, en casi todos los países las Fuerzas Armadas colaboran activamente con las fuerzas de seguridad en temas muy precisos como son la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo” (Verbitsky, 2018).

Guerra híbrida

Pese a que una nueva Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) aún no ha visto la luz, ha trascendido —de acuerdo con voceros del gobierno— que esta añadirá un cambio doctrinario fundamental: la incorporación del concepto de “guerra híbrida”. Este cambio doctrinario esencial es una señal de alineamiento incondicional con los Estados Unidos en materia estratégico-militar, cuyo objetivo es congraciarse con Washington a la espera de inversiones en el plano económico-financiero. Se trata, básicamente, de una versión actualizada de lo que Roberto Russell y Juan Tokatlian definieron como el “paradigma de la aquiescencia pragmática”, vigente durante la década de 1990 y principios de la de 2000 (Russell & Tokatlian, 2003, pp. 45-47)¹¹.

En definitiva, la incorporación de la “guerra híbrida” como novedad estratégica y doctrinaria de la política de defensa argentina pareciera inscribirse, más que en un sopeado análisis de los objetivos nacionales en la materia, en el seguimiento acrítico de las prioridades estadounidenses. Antes de que los Estados Unidos emitieran su nueva ESN, Macri se ocupó de insistir —en cuanta cumbre o reunión bilateral estuvo a su alcance— en su voluntad de plegamiento a la “lucha global contra el terrorismo”, encarnada por Washington (Tokatlian, 2016).

Discusión

Un conjunto de factores económicos y políticos ha impedido que la militarización discursiva de la seguridad pública se haya materializado en políticas públicas efectivas. Esta falta de correlación entre militarización discursiva y militarización efectiva no significa que no haya habido algunos pasos concretos en la dirección pregonada. La decisión más

11 Según Russell y Tokatlian, las premisas de este paradigma —aplicadas durante los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999) y Fernando de la Rúa (1999-2001)— son: 1) el plegamiento a los intereses políticos y estratégicos de los Estados Unidos, tanto globales como regionales; 2) la definición del interés nacional en términos económicos; 3) la participación activa en la creación de regímenes internacionales en sintonía con la posición de los países occidentales desarrollados, particularmente en el área de seguridad; 4) el apoyo a la integración económica en el marco del regionalismo abierto; 5) la ejecución de una estrategia de desarrollo económico en torno a los lineamientos emanados desde Washington para los países periféricos; 6) la confianza en que las fuerzas del mercado, más que el Estado, asegurarán una exitosa inserción internacional para la Argentina; y 7) la aceptación de las reglas básicas del orden económico y financiero internacional (Russell & Tokatlian, 2003, pp. 46-47)

importante, en este sentido, fue la sanción del Decreto N.º 228/2016, que declaró la “Emergencia de Seguridad Pública” y habilitó al instrumento militar para utilizar fuerza letal contra las aeronaves que no respondan a las advertencias efectuadas, bajo la presunción de la comisión de delitos vinculados al narcotráfico. Sin embargo, también se destacaron medidas desmilitarizantes de la seguridad pública, como el redespiegue de 1.800 efectivos del Ejército asignados al “Operativo Fronteras”, cuya misión era brindar asistencia a las fuerzas de seguridad en materia de lucha contra el narcotráfico en la frontera norte del país.

Al margen de estas medidas —y de otras semejantes que han tenido más que ver con anuncios que con hechos concretos—, el entramado legal de la defensa nacional se ha mantenido inalterado. La muy precisa delimitación normativa y doctrinaria de las misiones castrenses, cristalizada en las leyes de Defensa Nacional (1988), Seguridad Interior (1992) e Inteligencia Nacional (2001), sigue constituyendo un pilar sólido que el gobierno nacional no se ha atrevido a modificar en el terreno parlamentario. Tampoco ha llevado a cabo, hasta el momento, lo que parecía muy previsible: la derogación del Decreto 727/2006, que reglamentó la Ley de Defensa y circunscribió la misión principal de las Fuerzas Armadas a “conjurar y repeler agresiones estatales militares externas”.

La falta de medidas estratégicas —a la no sanción de un nuevo decreto reglamentario de la Ley de Defensa hay que sumar la demora en la emisión de una nueva Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN)— ha sido uno de los factores que ha impedido hasta el momento dotar de correlato empírico el discurso militarizante de la seguridad pública. Al margen de eventuales internas ministeriales entre supuestos “halcones” (los coroneles del Ministerio de Defensa que quieren que las Fuerzas Armadas combatan el narcotráfico y el terrorismo) y “palomas” (los especialistas en relaciones internacionales que responden al secretario de Asuntos Estratégicos, Fulvio Pompeo), lo cierto es que hay un factor determinante que excede ampliamente las pujas interburocráticas de estos sectores.

Este factor tiene que ver con la política macroeconómica de sesgo neoliberal que impulsa para este sector el gobierno de Mauricio Macri. En efecto, no han sido disquisiciones estratégico-militares las que, hasta el momento, han obturado la “esperanza” de los coroneles de seguir la agenda del Comando Sur en torno a las “nuevas amenazas”. Más bien, estos “halcones” han chocado persistentemente con las planillas de cálculo de los especialistas en ajuste fiscal de la Jefatura de Gabinete, que responden a las órdenes del secretario de Coordinación de Políticas Públicas, Gustavo Lopetegui.

Así las cosas, el objetivo rector de la política de defensa ha sido, durante el bienio 2015-2017, la racionalización del gasto jurisdiccional. En consecuencia, lo primero que hay que atender para comprender la falta de cambios en cuanto a la misión de los militares argentinos es esta primacía de los “fiscalistas” sobre los “guerreros”. Es decir, ha primado la agenda económica sobre la militar, lo que explica el papel central de los despachos de la Casa Rosada especializados en el torniquete al gasto público y el deslucido papel de quienes en el Ministerio de Defensa producen documentos de análisis estratégico-militar.

La situación operativa de las Fuerzas Armadas ha empeorado desde el 2015 cuando, en el informe *El estado del Estado*, se afirmaba:

En diciembre de 2015 el Ministerio de Defensa se encontraba desarticulado. Contaba con el presupuesto más bajo de su historia en relación con el tamaño de la economía [...] El 70 % del presupuesto del ministerio, que el año pasado fue 57.000 millones de pesos, estuvo dedicado a pagar sueldos y jubilaciones. No había margen para invertir en el crecimiento, la capacitación o la modernización de las fuerzas armadas. (Gobierno de la República Argentina, 2015, p. 142)

En el presupuesto elevado al Congreso Nacional por la gobernante alianza Cambiemos, en 2017, el pago de salarios y retiros alcanzó un 81,8 % del total del gasto de la jurisdicción Defensa, lo que exhibe un retroceso evidente en los montos destinados a la operatividad del instrumento militar. El gasto de funcionamiento (15 %) también se ubicó por debajo de las erogaciones en ese rubro para el periodo 2011-2015. Empeorando aún más la situación, el 30 de octubre de 2017, la secretaria de Servicios Logísticos del Ministerio de Defensa, Graciela Villata, transmitió a los directores de Planes, Programas y Presupuestos de las tres fuerzas un recorte de más de 300 millones de pesos en la cuarta cuota del presupuesto para funcionamiento y gastos operativos de 2017 (Aguilera, 2017).

La política de ajuste fiscal para el sector defensa, monitoreada desde la Secretaría de Coordinación de Políticas Públicas, ha implicado una fuerte reducción del presupuesto jurisdiccional. Así surge de la mencionada presentación efectuada por jefes militares ante el presidente Macri en la Casa Rosada en marzo de 2017. El documento, titulado “Detalle de Reducción del Gasto [...] Contribución de la Jurisdicción Defensa al Esfuerzo Fiscal” ha sido revelado por diversos medios y analistas (Inúrrieta, 2017; Loizou & De la Vega, 2017) y constituye un elemento clave para el argumento que se despliega en esta presentación. La poda presupuestaria del sector, con fuerte impacto sobre las capacidades operativas de las Fuerzas Armadas, alcanzaría según ese documento los 8.929,3 millones de pesos para el periodo 2016-2017.

Ante este panorama de acelerada reducción de los gastos militares, resulta muy difícil imaginar unas Fuerzas Armadas que asuman nuevos roles y misiones en el campo de la seguridad pública. El presupuesto escuálido se convierte en una barrera muy difícil de franquear para aquellos que se entusiasmaron con el relato militarizante de la seguridad pública. Las implacables planillas de gastos de la Jefatura de Gabinete de Ministros han puesto, hasta el momento, los deseos de los coroneles en el estante de las promesas incumplidas.

Conclusiones

Una revisión de los primeros dos años del gobierno de la alianza Cambiemos exhibe tres rasgos dominantes en materia de defensa nacional: una retórica “militarizante” de la seguridad pública, un conjunto de medidas espasmódicas —o de declaraciones públicas— que contravienen la doctrina de defensa vigente y una seria incapacidad desde el

Ministerio de Defensa para plasmar en documentos estratégicos y políticas puntuales el discurso emanado desde la máxima autoridad nacional.

En consecuencia, no se han registrado intentos serios de modificación de las normas que constituyen el “consenso básico en materia de defensa y seguridad” (Sain, 2001, p. 2) ni una gestión activa de las autoridades del sector defensivo-militar para materializar una mirada estratégica acorde con el discurso presidencial. Esto significa que, contrariamente a lo esperable, el gobierno nacional no impulsó, en el plano parlamentario, una reforma de las leyes de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional. Sin embargo —lo que resulta aún más llamativo—, tampoco modificó los decretos de contenido estratégico del poder ejecutivo sancionados por los gobiernos anteriores.

Asignar al instrumento militar la misión de combatir las “nuevas amenazas” en sus condiciones actuales de restricción operativa supondría cumplir más funciones con menos presupuesto. Además, implicaría asignar a las Fuerzas Armadas responsabilidades que ya son ejercidas por otras agencias públicas, principalmente del ámbito de la seguridad interior. Todo ello daría lugar a una duplicación de funciones, estructuras y organizaciones burocráticas al interior del Estado.

Por otra parte, hay un segundo elemento de orden político que ayuda a explicar por qué la militarización discursiva de la seguridad pública no ha tenido un correlato en el terreno de las políticas concretas. Se trata del fortalecimiento, en el interior del gabinete del presidente Macri, de la ministra de Seguridad, Patricia Bullrich, responsable de las fuerzas de seguridad. Ello le ha permitido sortear la eventual sustracción de funciones por parte de las fuerzas armadas a las fuerzas de seguridad, quienes han gozado, durante el gobierno de Macri, de un respaldo presupuestario con el que no han contado los militares.

El tercer factor de orden político se relaciona con el papel de la Administración para el Control de Drogas (DEA) de los Estados Unidos. El influjo de vieja data de este organismo sobre la política y las fuerzas de seguridad argentinas ha impedido un eventual desplazamiento de las tareas policiales de control de drogas hacia el mundo castrense. A su vez, la puja interburocrática entre la DEA y el Comando Sur estadounidenses por incidir en la lucha antinarcóticos en la Argentina ha sido “ganada” por el primero de estos organismos. Ello es el resultado, a nivel nacional, de la preeminencia de las fuerzas de seguridad y las policías —los históricos “socios” locales de la DEA— sobre el mundo castrense a la hora de abordar el fenómeno del narcotráfico.

La paradoja de los primeros dos años de Macri en el gobierno es que, a pesar de su discurso militarizante de la seguridad pública, el “consenso básico en materia de seguridad y defensa” no se ha visto alterado en lo sustantivo. El ajuste fiscal, la resolución de las intrigas palaciegas en favor de la jefatura de Gabinete y del ministerio de Seguridad, y la preponderancia de la DEA —y sus socios policiales— sobre el Comando Sur —y sus socios militares— han jugado en favor del *statu quo* y han desairado a los abnegados interpretes estratégico-militares del discurso presidencial.

Agradecimientos

El autor desea agradecer a los organizadores y participantes de la conferencia Defense, Public Policy and Democracy de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (Latin American Studies Association, LASA) por su apoyo en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

El autor declara que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo.

Financiamiento

El autor no declara fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

Sobre el autor

Luciano Anzelini es candidato a doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Es magíster en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato di Tella y Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. Es docente e investigador de la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional de Quilmes y la Universidad Nacional de San Martín. <https://orcid.org/0000-0002-6636-8006>, contacto: luciano.anzelini@unq.edu.ar

Referencias

- Aguilera, E. (2016, junio 29). Avanzan acuerdos con el Pentágono. *Ámbito Financiero*. Recuperado de www.ambito.com/845078-avanzan-acuerdos-con-el-pentagono.
- Aguilera, E. (2017, diciembre 11). Gobierno compró aviones de entrenamiento nuevos que no vuelan por falta de presupuesto. *Ámbito Financiero*. Recuperado de <http://www.ambito.com/906136-gobierno-compro-aviones-de-entrenamiento-nuevos-que-no-vuelan-por-falta-de-presupuesto>.
- Amorín, J. (2017, marzo 26). Exclusivo: la escalofriante lista de armamento que Argentina le pidió a Estados Unidos. *El Destape*. Recuperado de <https://www.eldestapeweb.com/exclusivo-la-escalofriante-lista-armamento-que-argentina-le-pidio-estados-unidos-n27058>.
- Anzelini, L. (2017). ¿Fundamentos técnicos o tamices ideológicos? Reflexiones sobre la misión principal de las Fuerzas Armadas argentinas. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 4(1), 103-125.
- Anzelini, L., & Poczynok, I. (2014). The military strategic planning in Argentina (2013-2013): Reflections on the political administration of defense. *Revista Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 6(6), 143-167.
- Bartolomé, M. (2017, julio 21). La defensa nacional necesita un plan. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/2045739-la-defensa-nacional-necesita-un-plan>.
- Battaglini, J. (2011). Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo. En M. de Luca & A. Malamud (comps.), *La política en tiempos del kirchnerismo*. Buenos Aires: Eudeba.
- Battaglini, J. (2013). La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político. *Revista SAAP*, 7(2), 265-273.

- Cámara de Diputados de la Nación de la República Argentina. (2017). *Orden del Día N.º 1622*. 12 de septiembre (impreso el 14 de septiembre). Recuperado de: <https://www.scribd.com/document/363864792/Orden-del-dia-N%C2%BA-1622-Ingreso-de-tropas-extranjeras>.
- Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades Políticas y Estratégico Militares en el Conflicto del Atlántico Sur. (2012/1982). *Informe final*. Buenos Aires: Poder Ejecutivo Nacional.
- Departamento de Defensa de los Estados Unidos. (2012). *La política de Defensa para el Hemisferio Occidental*. Recuperado de: <http://archive.defense.gov/news/WHDPS-Spanish.pdf>.
- Día del Ejército: Macri pidió que “las FFAA se adapten a las demandas del siglo XXI”. (2016, mayo 30). *Télam*. Recuperado de <http://www.telam.com.ar/notas/201605/149315-macri-dia-del-ejercito.html>.
- Dinatale, M. (2016, julio 11). El gobierno luchará contra los piratas en Asia y África. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/1917279-el-gobierno-luchara-contralos-piratas-en-asia-y-africa>.
- Dinatale, M. (2018, febrero 7). El Ministerio de Defensa creará una unidad especial para apoyar a todas las fuerzas de seguridad. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2018/02/07/el-ministerio-de-defensa-creara-una-fuerza-de-despliegue-rapido-para-apoyar-a-todas-las-fuerzas-de-seguridad/>.
- Embajada de los Estados Unidos en Argentina. (2016). *Hoja informativa: relación entre Estados Unidos y Argentina*. Recuperado de: <https://ar.usembassy.gov/es/hoja-informativa-relacion-entre-estados-unidos-y-argentina/>.
- Federico, M. (2016, diciembre 21). Militares argentinos alertan por convenio con Guardia Nacional. *Ámbito Financiero*. Recuperado de <http://www.ambito.com/866649-militares-argentinos-alertan-por-convenio-con-guardia-nacional>.
- Fontana, A. (1984). *Fuerzas Armadas, partidos políticos y transición a la democracia*. Buenos Aires: CEDES.
- Fontana, A. (1986). *De la crisis de Malvinas a la subordinación condicionada: conflictos intramilitares y transición política en Argentina*. Working paper, 74. The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Fontana, A. (1987). La política militar del gobierno constitucional argentino. En J. Nun & J. C. Portantiero (comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Punto Sur Editores.
- Gobierno de la República Argentina. (2015). *El estado del Estado. Diagnóstico de la Administración Pública en diciembre de 2015*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación. Recuperado de: http://www.sign.gob.ar/pdfs/el_estado_del_estado.pdf.
- Guardia Nacional de los Estados Unidos. (2016, diciembre 15). *The State Partnership Program*. Recuperado de http://www.nationalguard.mil/Portals/31/Documents/J5/InternationalAffairs/StatePartnershipProgram/SPP%20101_15%20Dec%202016.pdf.
- Iñurrieta, S. (2017, marzo 22). Malestar en las Fuerzas Armadas por un duro plan de recorte de gastos. *El Cronista*. Recuperado de <https://www.cronista.com/economiapolitica/Malestar-en-las-Fuerzas-Armadas-por-un-duro-plan-de-recorte-de-gastos-20170322-0049.html>.
- Loizou, N., & De la Vega, C. (2017). El arte del engaño: el ajuste en Defensa. *TTS*. Recuperado de: <http://www.unsam.edu.ar/tss/el-arte-del-engano-el-ajuste-en-defensa/>.
- López, E. (1987). *Seguridad nacional y sedición militar*. Buenos Aires: Legasa.
- López, E. (1988). *El último levantamiento*. Buenos Aires: Legasa.
- López, E. (2007). Argentina: un largo camino hacia el control civil sobre los militares. En E. López (Ed.), *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Altamira.
- López, E. (2010). La introducción de la Doctrina de la Seguridad Nacional en el Ejército Argentino. En O. Moreno (coord.), *La construcción de la Nación Argentina. El rol de las fuerzas armadas. Debates históricos en el marco del Bicentenario 1810/2010*. Buenos Aires: Ediciones Ministerio de Defensa.

- Macri: Las Fuerzas Armadas jugarán un rol preponderante. (2016, agosto 1). *Telam*. Recuperado de <http://www.telam.com.ar/notas/201608/157309-macri-las-fuerzas-armadas-jugaran-un-rol-preponderante.html>.
- Ministerio de Defensa de la República Argentina. (2016, diciembre 14). El ministro Martínez firmó un convenio de ayuda humanitaria con la Guardia Nacional de los Estados Unidos. *Informe de prensa n.º 523/16*. Recuperado de: <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=534>.
- Moneta, C. (1985). Fuerzas Armadas y gobierno constitucional después de Malvinas: hacia una nueva relación civil-militar. En C. Moneta, E. López, & A. Romero. *La reforma militar*. Buenos Aires: Legasa.
- Narcotráfico: más críticas opositoras al derribo de aviones. (2016, enero 21). *Tres Líneas*. Recuperado de <http://www.treslineas.com.ar/narcotrafico-criticas-opositoras-derribo-aviones-n-1358759.html>.
- Organización de Estados Americanos (OEA). 2003. *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. Conferencia Especial sobre Seguridad. Ciudad de México. 28 de octubre. Recuperado de: <https://www.oas.org/csh/ces/documentos/ce00358s06.doc>.
- Pagni, C. (2016, octubre 17). Ante un mar de incógnitas. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/1947748-ante-un-mar-de-incognitas>.
- Russell, R., & Tokatlian, J. (2003). *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Sain, M. (2001). Las “nuevas amenazas” y las Fuerzas Armadas en la Argentina de los 90. *XXIII International Congress Latin American Studies Association*. Washington DC: LASA. Recuperado de: <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/SainMarcelo.pdf>.
- Sain, M. (2002/2003). Las Fuerzas Armadas en Argentina. Los dilemas de la reforma militar en una situación de crisis. *Security and Defense Studies Review*, 2, 217-245.
- Sain, M. (2005). Gobierno y policía, una relación intrincada. En C. Álvarez & N. Garré (coords.). *Políticas de seguridad y justicia penal en Argentina*. Buenos Aires: CEPES y Friedrich Ebert Stiftung.
- Salazar, R. (2009). Policialización del ejército y tolerancia cero para los movimientos populares en América Latina. *Frónesis*, 16(2), 274-290.
- Tello, A. P., & Spota, J. C. (2015). Discusiones en torno al rol asignado a la Inteligencia Militar en la Argentina contemporánea. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 10(2), 21-41.
- Tokatlian, J. (2016, agosto 16). La Argentina y el terrorismo. *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-306982-2016-08-16.html>.
- Tokatlian, J. (2017, noviembre 6). El delicado papel de la Argentina. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/2079642-el-delicado-papel-de-la-argentina>.
- Verbitsky, H. (2016, marzo 27). La transparencia del siglo. *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-295548-2016-03-27.html>.
- Verbitsky, H. (2018, febrero 11). Dispare y gane. *El Cohete a la Luna*. Recuperado de: <https://www.elcohetelaluna.com/dispare-y-gane/>.

Normativa argentina

- Decreto 1691/2006. Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. *Boletín Oficial*. 29 de noviembre de 2006.
- Decreto 1714/2009. Apruébase la Directiva de Política de Defensa Nacional. *Boletín Oficial*. 10 de noviembre de 2009.
- Decreto 1729/2007. Apruébase el “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional”. *Boletín Oficial*. 27 de noviembre de 2007.

- Decreto 228/2016. Declárase la Emergencia de Seguridad Pública en todo el territorio nacional. *Boletín Oficial*. 22 de enero de 2016.
- Decreto 2645/2014. Directiva de Política de Defensa Nacional. Apruébase actualización. *Boletín Oficial*. 30 de diciembre de 2014.
- Decreto 50/2017. Prorroga la declaración de Emergencia de Seguridad Pública dispuesta por el Decreto 228 de fecha 21 de enero de 2016. *Boletín Oficial*. 20 de enero de 2017.
- Decreto Reglamentario N.º 727/2006. Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional. *Boletín Oficial*. 13 de junio de 2006.
- Ley N.º 23.554 de Defensa Nacional. *Boletín Oficial*. 5 de mayo de 1988.
- Ley N.º 24.059 de Seguridad Interior. *Boletín Oficial*. 17 de enero de 1992.
- Ley N.º 25.520 de Inteligencia Nacional. *Boletín Oficial*. 3 de diciembre de 2001.
- Resolución Ministerio de Defensa 1020/2009. Apruébense los principios para ser aplicados ante hechos delictivos violentos flagrantes contra la jurisdicción militar. *Boletín Oficial*. 8 de octubre de 2009.
- Resolución Ministerio de Defensa 1283/2017. Créase el “Grupo de Trabajo Ley de Personal Militar”. *Boletín Oficial*. 29 de diciembre de 2017.
- Resolución Ministerio de Defensa 154-E/2017. Apruébense los principios para ser aplicados ante hechos delictivos contra la Zona Militar. *Boletín Oficial*. 21 de febrero de 2017.