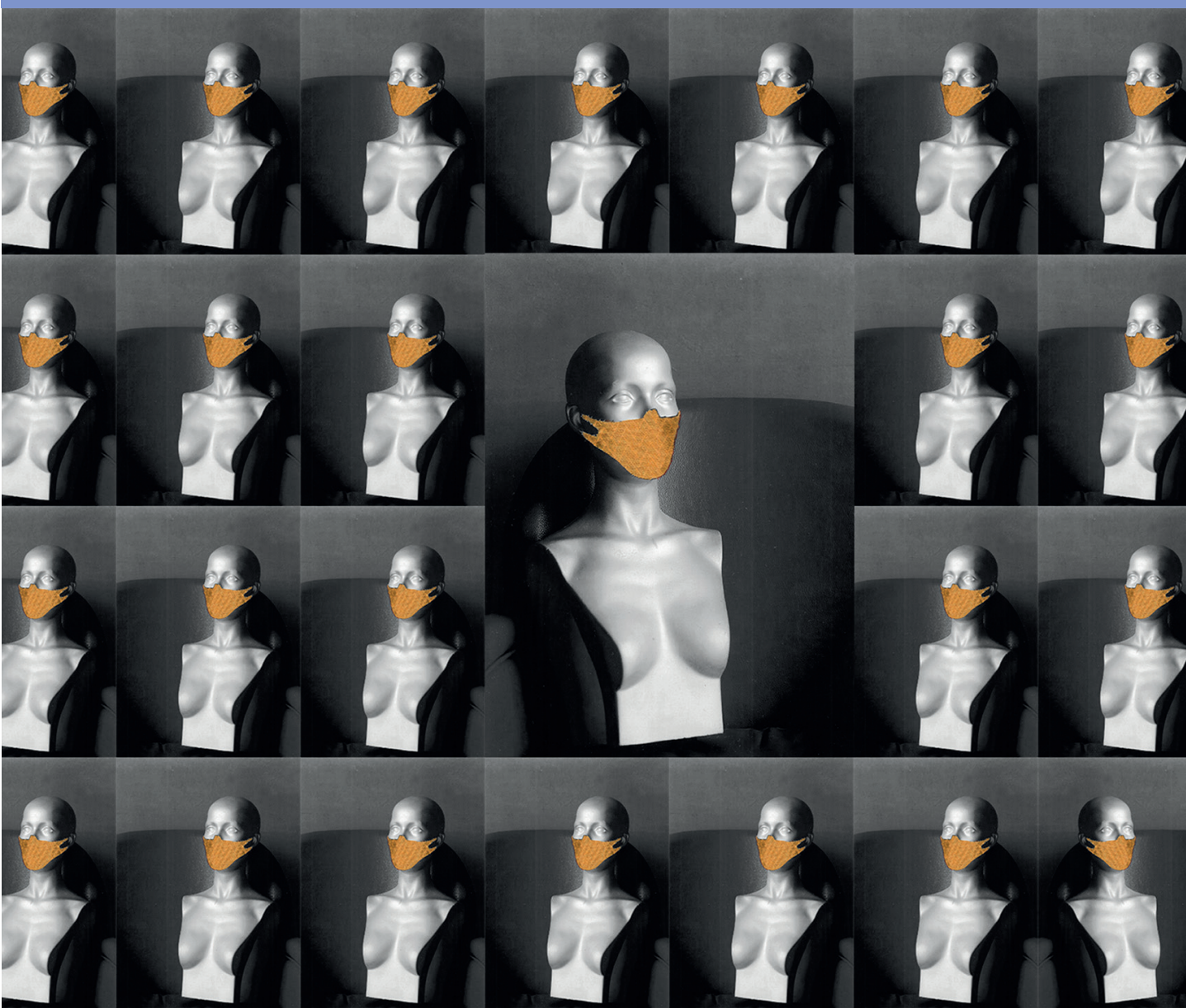


Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad



## Seguridad regional y COVID 19 (II)

# URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

---

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)  
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Enero 2022 - No. 32

URVIO está incluida en los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

- Emerging Sources Citation Index (ESCI). Índice del Master Journal List de Thomson Reuters.
- SciELO Ecuador. Biblioteca electrónica.
- Redalyc. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal.
- ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences. Índice de referencias.
- JournalTOCS. Base de datos.
- Directory of Research Journals Indexing (DRJI). Directorio.
- Actualidad Iberoamericana. Índice internacional de revistas.
- CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. Base de datos bibliográfica.
- Directorio LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- DIALNET, Universidad de La Rioja. Plataforma de recursos y servicios documentales.
- EBSCO. Base de datos de investigación.
- FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina - FLACSO, Ecuador. Plataforma y repositorio.
- REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. Plataforma.
- MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos.
- LatAm Studies. Estudios Latinoamericanos. Base de datos.
- Google académico. Buscador especializado en documentación académica y científica.



URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad  
Número 32, enero 2022  
Quito - Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, se edita desde 2007 y es una publicación electrónica cuatrimestral (desde 2020) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador, y de la Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (Relasedor). Es una publicación arbitrada que utiliza el sistema de revisión externo doble ciego, conforme a las normas de publicación del estilo Chicago, versión Chicago Deusto. La revista se edita en español, además de interfaz, títulos, resúmenes y palabras clave en inglés y portugués. Cada trabajo se identifica con un DOI (Digital Object Identifier System).

#### Disponible en:

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/indx.php/URVIO>

#### Información estadística sobre tasas de aceptación e internacionalización en Urvio #32

- Número de trabajos recibidos: 11 manuscritos.
- Número de trabajos aceptados publicados: 7.
- Índice de aceptación de manuscritos: 63,63%
- Índice de rechazo de manuscritos: 36,36%.
- Número de revisores internacionales: 18
- Número de revisores nacionales: 2
- Internacionalización de revisores: 5  
(Argentina, Colombia, Ecuador, España, México).
- Internacionalización de autores: 4 países  
(Argentina, Colombia, Ecuador, México).

#### Redes sociales



@revistaurvio



@revista\_URVIO



Blog: <https://revistaurvio.wordpress.com/>

**A** Academia.edu: <https://flacso.academia.edu/RevistaUrvio>



**FLACSO**  
ECUADOR



**RELASEDOR**  
Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad  
y Delincuencia Organizada

El Comité Editorial de URVIO decidirá la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a la evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de sus autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

**Editor Jefe (Editor in Chief)**

Dr. Fredy Rivera Vélez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.

**Editor Asociado (Associate Editor)**

- Dra. Grace Jaramillo, University of British Columbia, Canadá.
- Mg. Liosday Landaburo Sánchez, Universidad de Salamanca, España.

**Asistente Editorial (Editorial Assitant)**

Mg. Martin Scarpacci, Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil.

**Consejo Científico Internacional  
(International Scientific Council)**

- Dra. Adele Norris, University of Waikato, Nueva Zelanda.
- Dr. Alejandra Otamendi, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Gustavo Díaz Matey, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Dra. Sara Makowski Muchnik, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
- Dr. Marco Cepik, Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil.
- Dra. Julia Pulido Gragera, Universidad Europea de Madrid, España.
- Dr. Markus Gottsbacher, Universidad de Viena, Austria.
- Dr. Andrés de Castro García, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España.
- Dr. Daniel Pontón, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador.
- Dr. Haluk Karadag, Universidad de Baskent, Turquía.

**Consejo Internacional de Revisores  
(International Review Board)**

- Dr. Geoffrey Pleyers, Universidad de Lovaina, Bélgica.
- Dr. Marco Méndez, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica.
- Dra. Karina Mouzo, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Cristián Doña-Reveco, University of Nebraska at Omaha, Estados Unidos.
- Dra. Ana J. Bengoa, Universidad de Valparaíso, Chile.
- Dra. Gracia M. Imberton, Universidad Autónoma de Chiapas, México.

- Dr. Guillem Colom, Universidad Pablo de Olavide, España.
- Dr. Carlos Brito, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Mg. Nicolás Alvarez, Center for Higher National Studies, Ministry of Defense, Uruguay.
- Dr. Lester Cabrera, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
- Dr. Iván Poczynok, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dra. Carolina Sancho, Universidad Autónoma de Chile, Chile.
- Dra. Ainhoa Vásquez, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra.(c) Nelly E. Reséndiz, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr.(c) Daniel Sansó-Rubert, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Dra. Laura Loeza, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra. María Eva Muzzopappa, Universidad Nacional de Río Negro, Argentina.
- Dra. Rut Diamint, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.
- Dra.(c) Liudmila Morales Alfonso, Universidad de Salamanca, España.
- Dr. Juan Antonio Rodríguez, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra.(c). Viviana García Pinzón, Universidad de Marburg, Alemania.
- Dra. Jenny Torres Olmedo, Escuela Politécnica Nacional, Ecuador.
- Dra. Tania Rodríguez Morales, Universidad de Santo Tomás, Colombia.
- Dra. Alma Trejo Peña, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr. Juan Carlos Sandoval, Universidad de Alicante, España.
- Dra. Alice Martini, Scuola Superiore Sant'Anna, Italia.
- Dra. Evelyn Louyse Godoy Postigo, Universidade Federal de São Carlos, Brasil.
- Dr. Pedro Díaz Polanco, Universidad Austral, Chile.
- Dr. Freddy Crespo, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra. Rita Gradaílle Pernas, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Mg. Alejandro Romero Miranda, Universidad La República, Chile.
- Dr. Sergio Gabriel Eissa, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Luis Ignacio García Sigman, Universidad de Belgrano, Argentina.
- Dr(c). Luiz Coimbra, Organización de Estados Americanos (OEA), Estados Unidos.



- Dra. Beverly Estela Castillo Herrera, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.
- Dr. Sergio Salazar Araya, Universidad de Costa Rica.
- Dra. Mariana Albuquerque Dantas, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil.
- Dr. Johan Avendaño Arias, Universidad Nacional de Colombia.
- Dra. Roberta Camineiro Baggio, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.
- Dra. María Eugenia Suárez de Garay, Universidad de Guadalajara, México.
- Dra. Valeria Guarneros Meza, De Montfort University, Reino Unido.
- Dr. Moisés Garduño García, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr. Adrián Raúl Restrepo Parra, Universidad de Antioquia, Colombia.
- Dr. Christopher Birkbeck, University of Wales, Reino Unido.
- Dr. Víctor Brangier Peñailillo, Universidad Bernardo O'Higgins, Chile.
- Dra. Emilse Eliana Calderón, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- Dr(c). Santiago Lujan Cunial, University of Pennsylvania, Estados Unidos.
- Dra. Angela Toso Milos, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile.
- Dr. Silvano De la Torre Barba, Universidad de Guadalajara, México.
- Dra. Claudia Torres Rodríguez, Universidad de Guadalajara, México.
- Dr. Oscar Rodríguez Chávez, El Colegio de la Frontera Norte, México.
- Dra. Paloma González del Miño, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Dra. Sandra Colombo, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), Argentina.
- Dr. Fernando Gil Villa, Universidad de Salamanca, España.
- Dr. Mauricio Manchado, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- Dr. Miguel Medina Abellán, Universidad Abat Oliba - Centro de Estudios Universitarios, España.
- Dr. William H. Godnick, Centro de Estudios de Defensa William J. Perry/Universidad Nacional de Defensa, Estados Unidos.
- Dr(c). Dhyana Stephania Serrano Suárez, Universidad de León, España.
- Dr. Víctor M. Martín Solbes, Universidad de Málaga, España.
- Dr. Edgar Ortiz Arellano, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Dra. Ángela Iranzo Dosdad, Universidad Autónoma de Madrid (UAM), España.
- Dra. Rosa María Marcuzzi, Universidad Nacional del Litoral, Argentina.

- Dra. Kenia María Ramírez Meda, Universidad Autónoma de Baja California, México.
- Dra. Lenny Liz-Rivas, Universidad Nebrija, España
- Dra. Karen Isabel Manzano Iturra, Universidad San Sebastián, Chile.
- Dra. Teresa de Jesús Portador García, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México.
- Dr. Gonzalo Basile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede República Dominicana.
- Dra. Laura Glanc, Instituto Universitario de Gendarmería Nacional (IUGNA), Argentina.
- Dr. Éric Lair, Uniminuto, Colombia
- Dr. Alejandro Frenkel, Universidad Nacional de San Martín - CONICET, Argentina
- Dra. Sandra Kanety Zavaleta Hernández, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México

#### **Redes y Consejo Técnico (Social Media and Technical Board)**

- Mg. Gabriela Ríos, Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL), Ecuador.
- Lic. Wendy Panchi, Universidad San Francisco de Quito, Ecuador.

#### **Edición de estilo**

- Alas Letras Consultoría Académica

#### **Imagen de portada y carátulas**

- Ileri Ceja Cárdenas y Martín Scarpacci

#### **Diagramación**

- Departamento de Diseño - FLACSO, sede Ecuador

#### **Próximas convocatorias**

- **Convocatoria #34:** Cultura de inteligencia y sociedad
- **Coordinadores:** Dr. Daniel Sansó-Rubert Pascual (Universidad Europea) y Dra. Julia Pulido Gragera (Universidad Alfonso X el Sabio)
- **Entrega de artículos hasta:** lunes, 28 de marzo de 2022.

#### **Dirección**

FLACSO, sede Ecuador  
Calle Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro.  
Quito, Ecuador  
www.flacso.edu.ec  
Telf.: (593 2) 2946800, extensión 3673

# URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)  
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Enero 2022 - No. 32

## Tema central

- Seguridad, autonomía e industria: el equipamiento médico en el Mercosur . . . . . 8-26  
*Luciana-Victoria Gil*
- Pandemia, seguridad humana y migración: gestión de la movilidad  
humana desde México . . . . . 27-41  
*Rafael-Alonso Hernández-López y Diego-Noel Ramos-Rojas*
- Fuerzas armadas y pandemia en Argentina (2020-2021):  
profesionalización militar ante la asignación de misiones subsidiarias . . . . . 42-58  
*Luciano Anzelini*

## Misceláneo

- Armas de fuego en América Latina: una sociedad sin conflicto, pero sin paz. . . . . 60-75  
*Carla-Morena Álvarez-Velasco*
- La securitización y lo operacional: tráfico aéreo de drogas  
entre 2011 y 2019 en Argentina . . . . . 76-92  
*Sergio-Gabriel Eissa*
- Sobrepoblación y buena conducta: tensiones vinculadas al derecho  
a la educación en las cárceles de Buenos Aires. . . . . 93-110  
*Camila Pérez*

## Estudios Globales

- Modelo estructural para el análisis y la construcción de políticas  
de seguridad y defensa . . . . . 112-126  
*Juan-David Abella-Osorio y Vicente Torrijos*
- Normas de publicación de Urvio. Revista Latinoamericana  
de Estudios de Seguridad. . . . . 127-136**

# URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)  
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Enero 2022 - No. 32

## Central topic

- Security, Autonomy and Industry: Medical Equipment in MERCOSUR . . . . . 8-26  
*Luciana-Victoria Gil*
- Pandemic, Human Security and Migration: Management  
of Human Mobility from Mexico . . . . . 27-41  
*Rafael-Alonso Hernández-López and Diego-Noel Ramos-Rojas*
- Armed Forces and Pandemic in Argentina (2020-2021):  
Military Professionalization in Subsidiary Missions . . . . . 42-58  
*Luciano Anzelini*

## Miscellaneous

- Firearms in Latin America: A Society without Conflict, but without Peace . . . . . 60-75  
*Carla-Morena Álvarez-Velasco*
- Securitization and the Operational: Air Traffic of Drug  
between 2011 and 2019 in Argentina . . . . . 76-92  
*Sergio-Gabriel Eissa*
- Overcrowding and Good Behavior: Tensions Related to the Right  
to Education in Buenos Aires Prisons . . . . . 93-110  
*Camila Pérez*

## Global Studies

- Structural Model for the Analysis and Construction of Security and Defense Policies . . . . 112-126  
*Juan-David Abella-Osorio and Vicente Torrijos*
- Normas de publicación de Urvio. Revista Latinoamericana  
de Estudios de Seguridad . . . . . 127-136



Misceláneo



# La securitización y lo operacional: tráfico aéreo de drogas entre 2011 y 2019 en Argentina<sup>1</sup>

## *Securitization and the Operational: Air Traffic of Drug between 2011 and 2019 in Argentina*

Sergio-Gabriel Eissa <sup>2</sup>

Recibido: 21 de diciembre de 2020

Aceptado: 20 de mayo de 2021

Publicado: 31 de enero de 2022

### Resumen

Entre 1985 y 2001, la política de defensa argentina construyó un acuerdo que se sostuvo a lo largo del tiempo, bajo gobiernos de distintos signos partidarios e ideológicos. Durante esta fase legislativa se aprobaron la Ley N.º 23.554 de Defensa Nacional (1988), la Ley N.º 24.059 de Seguridad Interior (1992) y la Ley N.º 25.520 de Inteligencia Nacional (2001 y modificada en el 2014). Dichas normas constituyeron el denominado “Consenso Básico”, que estableció una separación orgánica y funcional entre la seguridad interior y la defensa nacional. En este artículo se analiza la evolución del debate y de las medidas adoptadas por el gobierno argentino con respecto a la separación entre defensa y seguridad interior; de manera puntual, el involucramiento de las Fuerzas Armadas de Argentina en la lucha contra el tráfico aéreo de drogas entre 2011 y 2019. Se examina el proceso de securitización en torno a la temática en el período y cómo se tradujo en el nivel estratégico operacional, escenario donde se presentaron las diferencias entre los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri.


**Palabras clave:** Argentina; defensa nacional; fuerzas armadas; tráfico aéreo de drogas

### Abstract

Between 1985 and 2001, the Argentine defense policy built an agreement that was sustained over time, under governments of different party and ideological signs. During this legislative phase, Law No. 23,554 on National Defense (1988), Law No. 24,059 on Homeland Security (1992) and Law No. 25,520 on National Intelligence (2001 and amended in 2014) were approved. These norms constituted the so-called “Basic Consensus”, which established an organic and functional separation between internal security and national defense. This article analyzes how the debate has evolved and the measures adopted by the Argentine government regarding the separation between defense and internal security, specifically with regard to the involvement of the Armed Forces of

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido realizado en el marco del Programa Posdoctoral de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (2019-2020).

<sup>2</sup> Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina, seissa@yahoo.com,

 [orcid.org/0000-0001-7530-8753](https://orcid.org/0000-0001-7530-8753)



Argentina in the fight against air traffic of drugs between 2011 and 2019. To do this, the securitization process around the issue is analyzed during the years 2011 to 2019 and how this was translated at the operational strategic level. It is concluded that that it was here that the differences between the governments of Cristina Fernández de Kirchner and Mauricio Macri arose.

**Keywords:** Argentina; Armed Forces; Air Traffic of Drugs; National Defense

## Introducción

Entre 1985 y 2005 se produjo un debate sobre la política de defensa de Argentina que se condensó en un conjunto de normas,<sup>3</sup> que Marcelo Saín (2010) denominó como “Consenso Básico”. Este se asienta en tres principios liminares que son la supresión de las hipótesis de conflicto con los países de la región, la conducción civil de la política de defensa, y la separación orgánico-funcional de la política de defensa y la política de seguridad interior (Eissa 2013).

Por seguridad deben entenderse las acciones que realiza el Estado para garantizar las libertades y los derechos de los ciudadanos, así como la protección de la vida y la propiedad privada. En el caso de Argentina, esto es responsabilidad de cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –debido a la organización federal– a través de sus policías, poderes judiciales y servicios penitenciarios. En el caso de los delitos federales de carácter transnacional, la responsabilidad es asumida

por el gobierno federal a través del Poder Judicial Federal, las Fuerzas Federales de Seguridad (Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, Policía de Seguridad Aeroportuaria y la Policía Federal Argentina: en términos conceptuales las denominaremos fuerzas intermedias) y el Servicio Penitenciario Federal. El concepto de seguridad es polisémico, lo cual se presta a confusión. En este artículo, cuando se habla de seguridad, se refiere a la definición dada, con las aclaraciones posteriores, y al término anglosajón *law enforcement*.

Estados Unidos impulsó a través del Comando Sur que las fuerzas armadas de América Latina adoptaran como hipótesis la “guerra contra el narcotráfico”. Lo consiguió en el contexto del fin de la Guerra Fría (1947-1991), la desaparición del enemigo ideológico interno en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional y de las transiciones a la democracia. Luego, sumó la cuestión del terrorismo islámico a partir del año 2001.

En el caso argentino, se produjo un intenso debate sobre el rol de las Fuerzas Armadas frente a estos fenómenos, facilitado por la ambigua redacción de la Ley N.º 23.554 de Defensa Nacional, que sostenía que estas debían ocuparse de las agresiones externas. A partir de ello, bajo el concepto de “Nuevas Amenazas”, desarrollado por la *Rand Corporation* en los Estados Unidos, se planteó que el narcotráfico y el terrorismo eran amenazas externas y, por lo tanto, de incumbencia del Sistema de Defensa y de su Instrumento Militar. Esta **última** discusión se zanjó con la aprobación del Decreto N.º 727/2006, que definió como “agresión externa” a las “Agresiones Estatales Militares Externas” (Eissa 2015). Sin embargo, pese a la aprobación de esta norma, persistían espacios y zonas grises, que requerían la cooperación entre el Sistema de Defensa y

3 Ley N.º 23.554 de Defensa Nacional (1988), Ley N.º 24.059 de Seguridad Interior (1992), Ley 25.520 (y sus modificatorias) de Inteligencia Nacional (2001) y el Decreto N.º 727/2006 Reglamentario de la Ley de Defensa. Cabe destacar también la Ley N.º 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998) y la Ley N.º 24.429 (1995).

el Sistema de Seguridad Interior de Argentina: los espacios marítimos y aeroespaciales.

El presente artículo analiza si la problemática del tráfico aéreo de drogas (en adelante TAI) en la frontera norte de Argentina con el Estado Plurinacional de Bolivia y la República del Paraguay fue securitizada entre 2011 y 2019, y provocó medidas extraordinarias por parte de los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner<sup>4</sup> (2011-2015) y Mauricio Macri<sup>5</sup> (2015-2019). En este trabajo se sostiene que el proceso de securitización fue completado de manera dispar entre ambos en el nivel estratégico nacional y operacional.

La investigación se enlaza con el trabajo de Calderón (2015) y Anzelini (2018), en cuanto a que comparte el impacto de las presiones de los Estados Unidos para involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico, aunque sin éxito (Eissa 2015), pero se consideran estas *ceteris paribus*. Por otro lado, dialoga con aquellos artículos que comparan la política de defensa de los presidentes Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) y Mauricio Macri (2015-2019) (Busso y Barreto 2020) y, en particular, con los estudios que abordan el rol de las Fuerzas Armadas argentinas en la lucha contra el narcotráfico (Calderón 2012; 2017; 2018; 2019; Rovetto 2018; Saín 2018). Este artículo aporta un análisis específico del tráfico aéreo de drogas dentro de la problemática general del narcotráfico y, del impulso de actores externos e internos por securitizar el problema y su particular manifestación en el

espacio aéreo norte, que incorpora las decisiones en el nivel estratégico operacional.

El artículo recurre a una metodología cualitativa de recolección de datos, información de fuentes primarias y secundarias y entrevistas. En este sentido se utilizan dos indicadores: a) se revela el discurso de los actores sociales y políticos respecto a la temática de estudio; y b) las medidas adoptadas por el nivel estratégico nacional y operacional. Para ello, se emplea el análisis de las principales publicaciones periódicas de Argentina; el estudio de la normativa del nivel estratégico nacional; y las entrevistas a actores del nivel estratégico operacional.

Por último, el artículo se organiza en tres apartados. En el primero, se considera a la política de defensa como política pública y, por ello, se recurre de manera ecléctica al instrumental teórico de las teorías de las políticas públicas y de la Escuela de Copenhague. En la segunda parte, se estudia el debate en la agenda pública, es decir, el movimiento securitizador. En la tercera, se analizan las medidas adoptadas e implementadas en los niveles estratégico nacional y operacional, durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) y Mauricio Macri (2015-2019). Por último, se presentan las reflexiones finales.

## Securitización y políticas públicas

En primer lugar, se sostiene que el proceso de política pública se desarrolla en diferentes escenarios y en él intervienen los actores sociales y políticos (Aguilar Villanueva 1993; Sabatier 2007) que tienen intereses y/o un sistema de creencias respecto al problema público (Eissa 2015). Una situación problemática para entrar en la agenda pública debe transformarse en un problema, que debe ser objeto de deba-

4 Dirigente del Partido Justicialista, integrante de la alianza Frente para la Victoria (Partido Justicialista entre otros de centroizquierda).

5 Dirigente del Partido Propuesta Republicana (PRO), integrante de la Alianza Cambiemos (PRO, Unión Cívica Radical (UCR), entre otros de centroderecha).

te en la sociedad en lo que respecta a sus componentes, causas, consecuencias y planteamiento, acerca de cómo puede ser resuelto y en cuánto, si requiere algún tipo de acción por parte de una agencia estatal. De esta manera, el contexto en el cual se desarrolla el debate es relevante, porque son los acontecimientos y los actores políticos y sociales, quienes se encargan de convertir las situaciones problemáticas en problemas y ofrecer su primer concepto.

La definición del problema es el proceso por el cual una cuestión “es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados”; esa concepción condicionaría “la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción” (Aguilar Villanueva 1993, 52). Por lo tanto, existe una interdependencia conceptual entre ambos constructos, porque “la solución forma parte de la misma definición del problema” (Aguilar Villanueva 1993, 60); es decir, que “la definición del problema no puede ser tratada como un proceso separado, sino como parte integral de la hechura de la política” (Zahariadis 2003, 162).

Una vez que la situación problemática es debatida en la agenda pública ingresa en la agenda gubernamental. Entonces, los actores políticos aceptarán la definición adoptada, tratarán de modificarla de manera parcial, o la bloquearán, todo en función de sus intereses y/o sistemas de creencias (Eissa 2015).

En segundo lugar, si la definición del problema es presentada como amenaza existencial, este es introducido en la agenda de defensa y se adoptan medidas extraordinarias. La Escuela de Copenhague lo denomina proceso de securitización. Es peligroso para la democracia, por tal motivo, se considera necesario separar los problemas de seguridad de los que

no lo son (Wæver 2004). Por eso, la Escuela de Copenhague propone “de-securitizar”, lo cual significa dejar la economía en la agenda económica, la religión en la de la religión, por ejemplo (Wæver 2004, 9).

Para ello, deben analizarse “las prácticas lingüísticas actuales para ver qué regula el discurso. ¿Qué hacen [los decisores políticos] cuándo hablan de seguridad?” (Wæver 2004, 9). Se coincide con Matías Iglesias (2014, 48) cuando afirma que la amenaza a la seguridad no es independiente del discurso, en tanto que el lenguaje es preexistente. La designación de esa “supuesta amenaza” como existencial justifica el uso de medidas extraordinarias, en general el uso de la fuerza, que es legitimada frente a los actores sociales y políticos al presentar el problema como un asunto de seguridad (Wæver 2004, 9). Para aprehender cuándo una cuestión está siendo securitizada, no hay que

evaluar alguna amenaza objetiva que *realmente* amenace algún objeto, sino más bien analizar los procesos que construyen una comprensión compartida de lo que debe ser considerado y colectivamente respondido como una amenaza. El proceso de securitización es un *acto de habla* (...) Al decir las palabras, algo se hace (...) Es etiquetando como un problema de seguridad que se convierte en tal, y no porque determinadas [cuestiones] sean un asunto de seguridad en sí mismas (...) Entonces el criterio y definición exacta de la securitización es el establecimiento intersubjetivo de una amenaza existencial con una prominencia suficiente para tener efectos políticos sustantivos (Wæver 2004, 9).

En tercer lugar, la seguridad es

una arena de negociación y disputa (...)  
una interacción social retórica: hay un



intercambio discursivo entre un actor securitizante y una audiencia en relación a un objeto de referencia y aquello que lo amenaza, en donde el objeto de referencia es reconocido como digno de protección (Iglesias 2014, 48 y 49).

En este caso de estudio, el objeto de referencia es el tráfico aéreo de drogas en la frontera norte, porque es presentado por el actor securitizador como una amenaza existencial.

En cuarto lugar, Buzan, Wæver y de Wilde (1995, 25) clarifican que

un discurso que toma la forma de presentar algo como una amenaza existencial a un objeto referente no se securitiza por sí mismo –esto es un movimiento de securitización–, el tema solo es securitizado cuando la audiencia lo acepta como tal.

El movimiento securitizante es abierto y disputado entre actores con capacidades de poder asimétricas (Eissa 2015). Entonces, el éxito del proceso depende de “la posición o el capital sociopolítico del actor *securitizante*” (Iglesias 2014, 51), de su capacidad de poder (Eissa 2015) y de la aceptación de la audiencia, lo cual permite las medidas extraordinarias.

Para Buzan, Wæver y de Wilde (1995) se trata de dos fases: movimiento securitizador y securitización. La securitización se completa cuando es aceptada por la audiencia. En este punto se deben realizar dos precisiones, según Verdes-Montenegro Escáñez (2015). En primer término, la teoría no define con claridad si existe una o varias audiencias para realizar estudios empíricos y, en segundo término, se agregarían si existen uno o más actores securitizantes.

En este sentido, se sostiene que la audiencia la conforman aquellos que –desde la teoría de las políticas públicas– integran la agenda

gubernamental: los actores políticos. En otras palabras, el movimiento securitizador se realiza en la agenda pública para lograr que la audiencia –los actores de la agenda gubernamental– aprueben dicho proceso con la adopción de medidas extraordinarias. También se considera que los actores securitizantes fueron los medios de comunicación y actores políticos opositores. El actor securitizante es el que, desde las teorías de políticas públicas, se denomina *entrepreneurs* (Zahariadis 2003), pues, por su mayor capacidad de poder, tienen la posibilidad de presentarles al decisor una solución (Eissa 2015).

En quinto lugar, la securitización, en tanto “acto de habla por el cual se le da estatus de seguridad a algo” (Reis Matos 2013, 30) que requiere una acción prioritaria y urgente, no se produce en un “vacío”, sino en un contexto o “situación” (Eissa 2015), que “puede incluir cualquier aspecto extralingüístico como el conocimiento compartido por los hablantes, las relaciones interpersonales”, entre otros (Iglesias 2014, 53).

En sexto lugar, las decisiones en materia de defensa son mediatizadas por la burocracia de las Fuerzas Armadas (Eissa 2015). Por ello, resulta relevante estudiar si la securitización del tráfico aéreo de drogas, como una amenaza existencial a la soberanía y a las personas, se tradujo en medidas extraordinarias no solo en el nivel estratégico nacional, sino también en el operacional. Los actores que intervienen en la definición, diseño e implementación de una política pública pueden no ser los mismos.

En consecuencia, la política definida y diseñada podría ser cambiada de modo parcial o total, o bloqueada por los actores encargados de implementarla (Eissa 2015). En el caso argentino, y para los análisis de la política de defensa, se deben distinguir el nivel estraté-

gico nacional (Poder Ejecutivo/Ministerio de Defensa), que es donde se diseñan las políticas y nivel estratégico operacional que, en el caso argentino, corresponde al Comando Operacional, encargado de implementarlas.

## El movimiento securitizador

El movimiento securitizador sobre el tráfico ilícito de drogas se inició en los Estados Unidos, bajo el lema de “guerra contra las drogas”, y fue impulsado en América Latina bajo el paraguas del concepto de “Nuevas Amenazas”. Esta idea la desarrolló la *Rand Corporation* y se incorporó como “*New Dangers*” en el documento *Bottom Up Review* del Departamento de Defensa de los Estados Unidos en el año 1993. A escala hemisférica se introdujo, por primera vez, en la Segunda Conferencia de los Ministros de Defensa de las Américas en 1996 (Eissa 2015). Sin embargo, fue recién en la declaración de la reunión desarrollada en Santiago de Chile en 2002, luego del atentado a las Torres Gemelas, cuando se sostuvo que era “necesario [realizar] ejercicios combinados entre Fuerzas Armadas y de seguridad pública” (Mathias *et al.* 2005, 66).

En este marco, y amparados en la amplitud del término “agresión externa” consagrado en el artículo 2 de la Ley 23.554 de Defensa Nacional y las excepciones previstas en la Ley 24.059 de Seguridad Interior, sectores gubernamentales, castrenses y actores externos buscaron involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico durante los años 90. La reglamentación de la Ley de Defensa, a través del Decreto N.º 727 del año 2006, puso un límite a las presiones domésticas y externas para involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico, al definir

como agresión externa a las agresiones externas militares estatales (Eissa 2015).

A partir del año 2001, la cuestión de involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico se centró en el tráfico aéreo de drogas en la frontera norte de Argentina. Esto fue facilitado por tres situaciones contextuales: a) la Fuerza Aérea Argentina es la que tiene la función de controlar, vigilar y reconocer cualquier tráfico aéreo irregular, pero si detecta un vuelo irregular que no constituye una amenaza para la defensa ¿qué podía hacer?; b) la República Argentina no tenía radarizado el espacio aéreo con radares 3D; y c) el aumento del consumo de drogas durante el período bajo análisis (Observatorio de la Deuda Social 2017).

Los principales diarios del país hacían, con periodicidad, referencia a la problemática. Por ejemplo, el periodista Daniel Gallo (2013a) sostuvo que cada tres días se detecta el ingreso de un avión narco y que

las cifras, más que preocupar, asustan. En los últimos dos años fueron detectados unos 800 vuelos irregulares y se comprobó que 242 eran de avionetas dedicadas al narcotráfico, lo que implica un ingreso aéreo de droga cada tres días y de, por lo menos, 121 000 kilos de estupefacientes desde Paraguay.

Un mes más tarde, el mismo periodista, agregaba: “Frente a las generalizadas críticas por el crecimiento del narcotráfico en el país, el Gobierno decidió desplegar la semana pasada tres aviones para perseguir los vuelos ilegales” (Gallo 2013c). Resulta evidente que los medios de comunicación eran uno de los actores sociales que buscaban securitizar la problemática del narcotráfico, y para ello sostenían que en el norte argentino llovía drogas. Por ejemplo, el diario *Clarín*, con un año de diferencia (2013

y 2014) publicó dos notas, con distintos títulos, pero con el mismo contenido. La primera firmada por el periodista Gustavo Sierra y la segunda sin firma, donde se afirmaba que “los aviones sobrevuelan, lanzan su carga blanca y regresan a Bolivia. Aquí hubo verdaderas lluvias blancas, de paquetes de cocaína” (Sierra 2013).

En ese contexto, los actores políticos tomaron la posta y diputados del Frente Renovador, el PRO y la UCR, presentaron un proyecto de Ley de Derribo en el año 2013. Al respecto, el ministro de Defensa, Agustín Rossi, manifestó su oposición al señalar que dicha medida supondría implementar la pena de muerte sin juicio previo. Por su parte, el diputado Francisco de Narváez señaló que la ley de derribo era “la última opción y una excepción sólo aplicable tras agotarse las seis instancias previas de advertencia”. El gobernador cordobés, Juan Manuel de la Sota, respondió vía Twitter con una afirmación: “Las fronteras son un colador. Radarizar ya y ley de derribo” (Página 12 2013). Asimismo, el diputado macrista Julián Obiglio consideró que el “ministerio de Defensa debe tener al menos tres aviones en condiciones de volar e interceptar los vuelos clandestinos. Con este tipo de delitos no puede haber medias tintas; o se lo combate o se es cómplice de los narcos” (Página 12 2013).

También intervino en la discusión pública el gobernador oficialista de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli, que consideró que no se trataba de “andar derribando aviones, se trata que desplieguen distintas acciones para que los que tengan miedo sean los narcos” (Clarín 2013). Por último, el diputado opositor por la provincia de Córdoba, Juan Schiaretti, consideró que había impericia en la política oficialista: “Nos transformamos en

salida de la droga hacia EE.UU. y Europa porque Brasil sancionó la ley de derribo y radarizó sus fronteras” (Clarín 2013). Al final, el ministro de Gobierno de Corrientes y diputado nacional electo por la UCR, Gustavo Valdés, sostuvo que había que “defenderse de quienes vulneran nuestro espacio aéreo y derribar un avión no es una pena de muerte” (Norte de Corrientes 2013).

En el año 2014, Daniel Gallo (2014) citó en una nota al juez Julio Bavio, cuya preocupación había sido recogida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación años antes, donde consideraba que “el tráfico aéreo de drogas ilícitas es sumamente intenso y viene experimentando un sensible incremento”. Las voces críticas a este movimiento securitizante del tráfico aéreo de drogas y a la ley de derribo, también mantuvieron el contrapunto con los actores securitizantes. Ya en el año 2009, José Manuel Ugarte (2009, 68) había publicado un artículo donde afirmó que la ley de derribo sería

una ejecución sumaria sin forma de juicio, la aplicación deliberada de la pena de muerte a quienes continúan amparadas por la presunción de inocencia derivada del artículo 18 de la Constitución Nacional, y que no pueden ser penados sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso.

Para Juan Gabriel Tokatlian (2013) el problema del narcotráfico en Argentina era innegable. Pero afirmaba que las leyes de derribo no existían en los países desarrollados y que no estaban legitimadas por el derecho internacional. Calificaba los resultados de derribos como pírricos e ineficaces; señalaba que esta política conducía a la dependencia de la política antinarcóticos de los Estados Unidos y que su aplicación desviaba la atención del

comportamiento de los barones de las drogas y sus organizaciones. Usualmente, suceden dos cosas: adaptan el transporte de las drogas y optan, temporalmente, por vías fluviales o terrestres y elevan su disposición a corromper e infiltrar a los cuerpos de seguridad (Tokatlian 2013).

En sintonía, la exministra de Defensa, Nilda Garré (2013), consideraba que

la interceptación para registro en el medio aéreo tiene características que difieren totalmente de las que se hagan en los ámbitos terrestre y acuático. Efectivamente, es posible interceptar un buque y forzar su detención empleando munición de calibre limitado o de características especiales sin provocar su hundimiento o, aún si ocurriera, permitiendo el salvamento de los tripulantes. También, es posible provocar la detención de un vehículo terrestre bloqueando su tránsito. En el caso del medio aéreo, por el contrario, la interceptación traducida en derribo de la aeronave provoca con casi total seguridad la muerte de los tripulantes.

En contra de estas opiniones, el diario *Clarín* (2014) le concedía una extensa entrevista al juez de la ciudad de Orán, provincia de Salta, Raúl Reynoso. En ella afirmaba que tenía 7000 causas vinculadas al narcotráfico y citaba que “en los últimos ocho años decomisamos 18 000 kilos de droga, la gran mayoría responsabilidad de organizaciones transnacionales con gente de hasta 40 países”. Agregaba el diario: “Esta es la primera línea de fuego de la guerra contra el narcotráfico”. Asimismo, el 1 de junio de 2014, el juez Jorge Villada afirmó que en el norte del país continuaba “lloviendo droga” (Diario Popular 2014).

Por su parte, *Infobae* (2009) sostenía que “la radarización permitirá detectar los vuelos

ilegales que provienen de Bolivia, en algunos de los cuales se trasladarían cargamentos de cocaína, que actualmente proliferan el espacio aéreo salteño sin ningún tipo de control”. Sin embargo, el mismo diario informaba dos años más tarde, el 1 de mayo de 2016, que el ex juez Reynoso había sido acusado de liderar una asociación ilícita por proteger a narcotraficantes en Salta (El País 2016).

El presidente electo Mauricio Macri se había comprometido durante la campaña presidencial que uno de sus ejes sería la lucha contra el narcotráfico. Pero, pese a haber lanzado el Programa Argentina sin narcotráfico, no cesaron las presiones para securitizar el tráfico aéreo de drogas, aunque focalizadas en la aprobación de una ley de derribo y que el Ejército pudiera hacer uso de la fuerza contra los narcotraficantes. Por ejemplo, el diario *La Nación* afirmó que las avionetas con droga llegaban hasta el Conurbano de la provincia de Buenos Aires. Arribaba –parte de ella– por vía aérea hasta General Belgrano (Di Nicola 2017). Eduardo Aguilera insistía en que no había aviones en el norte para perseguir al narcotráfico (Aguilera 2016a).

A partir del lunes pasado, dos aviones Tucano de la Fuerza Aérea Argentina se asignaron al Operativo Fronteras, pero las máquinas –afectadas a entrenamiento– permanecen en alerta en la Escuela de Aviación Militar ubicada en la provincia de Córdoba (...) Recibido el alerta, tomará al Tucano unas tres horas, desde la puesta en marcha en la base cordobesa, arribar al área de operaciones fronteriza. El lapso favorece la huida del presunto avión infractor, previo lanzamiento de la carga ilícita (Aguilera 2016a).

Un mes antes este autor daba cuenta de la demora en el despliegue de los radares 3D y en la construcción de la infraestructura y recursos



humanos para operar los equipos (Aguilera 2016b). Y durante el año 2017 continuaron las notas sobre el tráfico de drogas. Por ejemplo, “la situación incluyó el robo de avionetas de los aeroclubes, usadas por los narcos para ‘bombardear’ tanto marihuana como cocaína” (De los Santos 2017). También *Clarín* se sumó a las denuncias. Se debe prestar atención a la terminología y el acto perlocutivo de las dos notas: desde Paraguay hasta la zona norte de la provincia de Buenos Aires, algo más de 1200 kilómetros, para “bombardear” (término militar) droga.

Poco más de 450 kilos de marihuana que habían sido transportados en una avioneta procedente de Paraguay fueron secuestrados cuando aterrizó en una pista clandestina en la localidad bonaerense de San Antonio de Areco, donde además fueron detenidas seis personas, informó el Ministerio de Seguridad de la Nación (*Clarín* 2017).

Además de la falta de aviones y de avances en la radarización, el operativo del G20 del año 2018 afectó también el promocionado operativo “Frontera Segura”.

Desde el 10 de julio pasado la zona fronteriza con Bolivia, adyacente a Salta, está sin control ni vigilancia electrónica porque el radar que se había instalado para detectar narcovuelos se trasladó a Mendoza para la seguridad de los mandatarios que acudieron a la Cumbre del Mercosur (Aguilera 2017).

Otro acto perlocutivo que se repitió en las notas reveladas: narcovuelos, bombardear, lluvia de drogas, cómplices de los narcotraficantes, entre otras; tienen efecto sobre la audiencia que, como en este caso, fueron los actores políticos de la agenda gubernamental.

## Nivel estratégico nacional y operacional<sup>6</sup>

*El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015)*

Frente al movimiento securitizador, ¿los actores de la agenda gubernamental –nuestras audiencias– aceptaron este proceso? Antes del año 2011 ya existía un dispositivo institucional destinado a ejercer la vigilancia y control de la frontera norte de Argentina, en el marco de la creación de un sistema destinado a realizar esas acciones en todo el territorio.<sup>7</sup> En julio del año 2011, la presidenta de la nación, Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) ordenó la puesta en marcha del Operativo Escudo Norte, a través del Decreto (PEN) N° 1091/11; el cual fue prorrogado de manera sucesiva hasta el 21 de enero de 2016 (entrevista reservada, Fuente F, 17 de septiembre de 2017). Dicha norma le ordenaba al Ministerio de Defensa que, en el ámbito de su competencia, adoptara todas las medidas administrativas, operativas y logísticas necesarias para intensificar las tareas de vigilancia y control de los espacios de jurisdicción nacional por parte de las Fuerzas Armadas (entrevista reservada, Fuente F, 17 de septiembre de 2017).

Durante la vigencia del Operativo Escudo Norte, y en relación con los delitos vinculados al tráfico ilícito de drogas, la trata de personas y el contrabando de bienes,

<sup>6</sup> Salvo donde se indica, entrevista reservada, Fuente X (civil), 17 de agosto de 2018.

<sup>7</sup> El Decreto N° 1407/2004 creó el Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial (SINVyCA) con el objeto de controlar todos los movimientos aéreos, en el espacio aéreo de jurisdicción nacional, incluidos los provenientes desde y hacia terceros países. Así contribuyó a las tareas de defensa aeroespacial y de control del tránsito aéreo y el Operativo Fortín.

se extendió la jurisdicción de la Gendarmería Nacional a las provincias de Santiago del Estero, Chaco, Formosa, La Rioja, Catamarca, Córdoba y Santa Fe, hasta abarcar la totalidad de las provincias de Entre Ríos y Corrientes (entrevista reservada, Fuente F, 17 de septiembre de 2017). Esto mismo se hizo con la jurisdicción de la Prefectura Naval Argentina (entrevista reservada, Fuente F, 17 de septiembre de 2017). En efecto, tal como señala Jorge Battaglino (2016), los límites del Consenso Básico incrementaron los roles de estas Fuerzas Federales de Seguridad más allá de la misión para la cual fueron creadas, y aumentaron su participación en la lucha contra el narcotráfico en ámbitos urbanos.

En paralelo, se instalaron radares 3D en la frontera norte. En primer lugar, viejos radares recuperados de la Fuerza Aérea Argentina y del Ejército Argentino en el año 2007. En segundo lugar, radares donados por el Reino de España en el año 2007. Por último, el Ministerio de Defensa acordó con INVAP la fabricación de radares 3D a partir del año 2011 (entrevista reservada, Fuente X, 14 de mayo de 2020).

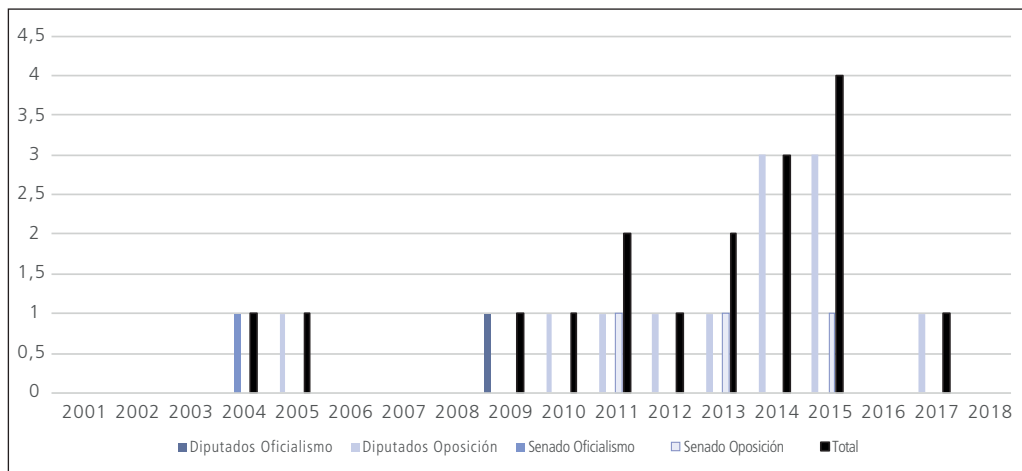
En el año 2013 se incorporó el Ejército Argentino al Operativo Escudo Norte (Gallo 2013b). La misión que se le encargó a dicha Fuerza, tal como establecía el Decreto N.º 1691/2006, era “el control efectivo de los espacios terrestres, marítimos y aeroespaciales de la Nación, con especial énfasis en la infraestructura y en los objetivos de valor estratégico y en las áreas de frontera”. Todo, desde la perspectiva de la defensa y acorde a lo determinado en el artículo 1º del Decreto-Ley N.º 18.385/44 (Ley N.º 12.913) que definía las “zonas de seguridad de fronteras” a los efectos de la defensa nacional. Los contornos geográficos y extensión territorial de las áreas y zo-

nas de frontera habían sido delimitados por el Decreto N.º 887/94, actualizado mediante el Decreto N.º 1648/07.

Cabe realizar dos observaciones. La primera es que la puesta en marcha del Operativo Escudo Norte no implicó ningún cambio en el trabajo que ya realizaba la Fuerza Aérea Argentina desde el año 2004, en tanto que esta se limitaba a traspasar a la Fuerza Federal de Seguridad, Gendarmería Nacional, el dato neutro del TAI detectado y a realizar la interceptación y seguimiento de este (entrevista Reservada, Fuente R, 23 de junio de 2021). La segunda fue que la incorporación del Ejército Argentino al Operativo en el año 2013 se tradujo en una puja en tres actores: el Ministerio de Defensa, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y la fuerza citada. Mientras que el Ejército propugnaba una mayor intervención en el tema con patrullas coordinadas junto a Gendarmería Nacional; el Ministerio de Defensa plasmó en un documento, que se elaboró junto al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, los límites bajo los cuales debían actuar los efectivos del Ejército (entrevista reservada, Fuente X, 14 de mayo de 2020).

En efecto, se precisó que las tropas no podían involucrarse en la lucha contra el narcotráfico y que, ante la presencia de un hecho delictivo, se daría conocimiento a la Gendarmería Nacional (entrevista reservada, Fuente X, 14 de mayo de 2020). Asimismo, se clarificaron dos cuestiones importantes: a) la restricción del uso de la fuerza en las actividades de vigilancia y control fronterizas, tanto fluviales como terrestres, y b) que el concepto de “jurisdicción militar” se limitara a las unidades militares (entrevista reservada, Fuente B, 8 de abril de 2021). Esto último resulta relevante porque impedía a las tropas del Ejército aplicar por analogía los

Gráfico 1. Proyectos de Ley de Derribo (2001-2018)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de las Honorables Cámaras de Diputados y de Senadores de la nación.

artículos 28 y 29 de la Ley N.º 24.059 de Seguridad Interior, que autoriza a las Fuerzas Armadas a usar la fuerza para preservar la seguridad de la jurisdicción (entrevista reservada, Fuente X, 14 de mayo de 2020).

En el Congreso de la Nación se presentaron proyectos para autorizar el derribo de los TAI. El gráfico 1 refleja cómo la evolución de la presentación de los proyectos de Ley de Derribo en el Congreso de la Nación tiene una correlación con los debates en la agenda pública, es decir, con el movimiento securitizador, y disminuye luego que la oposición triunfara en las elecciones del año 2015.

#### *El gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)*

El 21 de enero de 2016 el gobierno del presidente Mauricio Macri (2015-2019) aprobó el Decreto 228, que declaró la emergencia de la seguridad pública. Dicho Decreto establecía el Operativo Fronteras, en reemplazo del Operativo Escudo Norte, por el plazo de 365 días

corridos, el cual fue prorrogado hasta diciembre de 2019. En su artículo 5º se estableció que el Ministerio de Defensa debía adoptar todas las medidas necesarias a fin de garantizar la radarización de la frontera norte, de manera tal que permitiera un control eficiente y una disponibilidad efectiva de información sobre la ocupación y el tránsito diario dentro del espacio aéreo soberano (entrevista reservada, Fuente F, 17 de septiembre de 2017). Asimismo, el artículo aprobó las “Reglas de Protección Aeroespacial” para el eventual derribo de una aeronave y designó al presidente de la nación argentina, en tanto comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, como autoridad nacional responsable, el cual podía delegar en la autoridad de ejecución, el comandante del Comando Aeroespacial del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Pero, contradictoriamente, ese mismo mes, el gobierno del presidente Mauricio Macri, a través de su ministro de Defensa, Julio Martínez, ordenó el repliegue de las tropas que habían sido desplegadas por el Ejército

hasta el 2015, porque consideraban que se violaba la Ley de Defensa Nacional. Alegó que la coordinación entre el Ejército Argentino y la Gendarmería Nacional no había sido efectiva, y que esa acción solo había servido para “viaticar” (entrevista reservada, Fuente X, 17 de agosto de 2018).

De acuerdo con los datos del gobierno, la cantidad de TAI habría disminuido gracias al Decreto de Derribo 228/2016. Así lo difundió el Ministerio de Defensa y la Fuerza Aérea Argentina:

Las tareas de apoyo logístico de los militares, que comprenden el aporte de aviones y la optimización de los radares para detectar vuelos irregulares en el espacio aéreo, permitieron ya reducir en un 50 % los casos de tránsito aéreo irregular (TAI), como se denominan en la jerga aeronáutica los aviones interceptados sin planes de vuelo o en actitudes sospechosas (De Vedia 2016).

Sin embargo, a partir del año 2016, la Fuerza Aérea Argentina modificó la clasificación de los vuelos. Es decir, hasta diciembre del año 2015 se informaba que todos los vuelos eran TAI, pero a partir de enero del año 2016 solo se consideraban TAI a aquellos que ingresaran con droga y contrabando. En otras palabras, los TAI previos a 2016 fueron desglosados en TAI y PIA (Presunto Infractor Aéreo) y en consecuencia no son comparables. Si solo se comparan los TAI posteriores a 2016 con la porción de TAI previos a 2016 que presuntamente traían droga y contrabando —un 20 %, según estimaciones de la propia Fuerza Aérea Argentina— (entrevista reservada, Fuente X, 14 de mayo de 2020; entrevista reservada, Fuente R, 23 de junio de 2021), los vuelos se mantuvieron constantes. El Decreto 228 no tuvo ningún efecto disuasorio.

Si se toma como indicador el porcentaje de procedimientos realizados por la Gendarmería Nacional entre 2014 y 2016 vinculados al tráfico aéreo de drogas, se observa (tabla 1) que representan menos del 1 % del total de las operaciones realizadas por esa Fuerza Federal de Seguridad durante esos años. Se debe aclarar que no son la totalidad de los procedimientos terrestres (incluidos los aeropuertos) porque no fue posible hallar datos fiables de la Policía de Seguridad Aeroportuaria. De esta manera, y según se aprecia en la tabla, resulta irrelevante la cantidad de droga que ingresa por vía aérea.

Pese a lo expuesto, se produce otro giro de tuerca en la política de defensa del gobierno para enmarcarla en el alineamiento con los Estados Unidos, frente a la necesidad de tomar deuda con organismos multilaterales y privados. En primer lugar, se aprueban los decretos N.º 703/2018, que autorizaba la Directiva de Política de Defensa, y el 683/018, que modificaba el Decreto Reglamentario de la Ley de Defensa. Ambos decretos transformaron disposiciones de la Ley de Defensa y de la Ley de Seguridad Interior, lo cual está vedado por la Constitución Nacional de Argentina, y constituyen en los términos de este marco teórico, una medida extraordinaria.

En segundo lugar, en agosto de 2018, el gobierno nacional fundamentó la compra de los aviones Texan T6-C con el argumento de que serían usados en la lucha contra el narco-tráfico (Gallo 2016). Paradójicamente, la versión del avión adquirido no poseía armamento y solo servía para entrenamiento. Dichos aviones fueron desplegados a la frontera norte en enero de 2019, para “combatir” a los vuelos narcos (Aguilera 2019).

En tercer lugar, el presidente Mauricio Macri ordenó el despliegue de 500 efectivos del



Tabla 1. Procedimientos de Gendarmería Nacional, Policía de Seguridad Aeroportuaria y Prefectura Naval Argentina

Origen de la ruta del cargamento/años		2014	2015	2016	2017
Terrestre (incluye aeropuertos)		12 209	14 237	16 325	16 161
Marítima y fluvial		245	287	261	704
TAI	Procedimientos realizados por cada Fuerza Federal de Seguridad contra el tráfico aéreo de drogas	1	0	1	2
	Procedimientos realizados de manera coordinada entre las Fuerzas Federales de Seguridad contra el tráfico aéreo de drogas	1	0	0	0
TOTAL		12 456	14 524	16 587	16 867

Fuente: entrevista reservada Fuente B (policial), 7 de marzo de 2019 y entrevista reservada Fuente C (policial), 14 de agosto de 2018. No se obtuvieron datos correspondientes a la Policía de Seguridad Aeroportuaria para el año 2014.

Ejército, que se incrementaron hasta alcanzar los 3000, para luchar contra el narcotráfico; contradiciéndose de esta manera con la medida adoptada en enero de 2016 (Gallo 2016). Esta decisión solo era simbólica porque no se poseía esa cantidad de efectivos y por el ajuste presupuestario (entrevista reservada, Fuente B, 8 de abril de 2021). En cuarto lugar, frente a la Cumbre del G20 que se realizó en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre el 30 de noviembre y el 1° de diciembre de 2016, el presidente firmó el Decreto N.º 1054/2016 que mantuvo la autorización de derribo.

El Comando Operacional dispuso cambios a las medidas adoptadas en el año 2013. Los más significativos fueron: a) pese a las presiones del Ministerio de Defensa, y a pedido del Ejército Argentino, las tropas de esta fuerza solo brindarían apoyo “logístico” a las Fuerzas de Seguridad,<sup>8</sup> y b) cambiaba la expresión “jurisdicción militar” por “zona militar”, la cual se establecía por una autoridad militar y no por el Congreso de la Nación, como

<sup>8</sup> También señala la operación secundaria de apoyo a la comunidad y el adiestramiento (entrevista reservada, Fuente B, 8 de abril de 2021).

lo ordena el artículo 30 de la Ley 23.554 de Defensa Nacional. Asimismo, la zona militar se extendía más allá de las unidades militares y acompañaba, tal como fue establecido en la resolución citada, el desplazamiento de las tropas (entrevista reservada, Fuente B, 8 de abril de 2021; Frederick 2019). Esto, y a diferencia de lo sucedido en el año 2013, hubiera permitido la aplicación por analogía de los artículos 28 y 29 de la Ley N.º 24.059 de Seguridad Interior.

### Reflexión final: *fixing a hole*

El movimiento securitizador del tráfico aéreo de drogas no puede entenderse sin los antecedentes de la década del 90 ni frente a los tres factores contextuales señalados *ut supra*: a) el rol de la Fuerza Aérea Argentina en el marco del Decreto N.º 727/2006; b) la ausencia de radarización; y c) el aumento del consumo de drogas.

En este artículo se han establecido, en primer lugar, dos actores securitizantes: los medios de comunicación y los actores políticos

opositores. En segundo lugar, dos audiencias: los actores en la agenda gubernamental en el Congreso de la Nación y en el Poder Ejecutivo. En el ámbito del Congreso, se produjo la securitización en tanto que se presentaron proyectos destinados a aprobar el derribo de TAI. Sin embargo, en el ámbito del Poder Ejecutivo el resultado fue diferente.

Durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015), la securitización no fue exitosa porque no se adoptaron medidas extraordinarias ni en el nivel estratégico nacional ni en el operacional. Así, se desplegaron radares recuperados, adquiridos a terceros países y fabricados por INVAP entre 2011 y 2015 para radarizar del espacio aéreo argentino.<sup>9</sup> La Fuerza Aérea Argentina continuó limitándose a transferir el dato neutro de los TAI que se detectaban, a interceptarlos y a indicar las coordenadas donde aterrizaban, si es que no volvían a su país de origen. La incorporación del Ejército Argentino en el año 2013 se transformó en una fuente de financiamiento para fortalecer el adiestramiento en el marco de la misión principal. Se prestó apoyo logístico a la Gendarmería Nacional (entrevista reservada, Fuente X, 17 de agosto de 2018).

Por el contrario, Mauricio Macri (2015-2019) aprobó medidas extraordinarias, en el marco del alineamiento con los Estados Unidos, situación que se acentuó a partir del 2018. En primer lugar, se dictó el Decreto N.º 228/2016 que aprobaba el derribo de los TAI, modificando *de facto* las Leyes de Defensa, de Seguridad Interior y el Código Procesal Penal. En segundo lugar, se aprobaron los Decretos 683 y 703 de 2018, que violentaban las Leyes de Defensa y Seguridad Interior. En tercer

lugar, se autorizó a las tropas a hacer fuego, en el marco de la redefinición de jurisdicción militar. Por último, se compraron aviones TEXAN T-6C para efectuar esos derribos.

Las dos últimas medidas fueron meramente simbólicas, pero atendían al frente externo y las audiencias, porque en el Ejército consideraban que no estaban dadas las condiciones legales para efectuar ese despliegue. Además, evaluaban, en función de la experiencia internacional, que no sería una solución al problema y podría poner en crisis a la Fuerza (entrevista reservada, Fuente X, 14 de mayo de 2020; entrevista reservada, Fuente B, 8 de abril de 2021). De modo paralelo, el ajuste fiscal entre los años 2018 y 2019 limitó el despliegue, aunque de por sí nunca se hubiera podido alcanzar la cifra anunciada, porque los cuadros de organización de la Fuerza estaban incompletos. Asimismo, los aviones que se compraron no poseían armamento, lo que era el objetivo de la Fuerza Aérea Argentina. Se destinaron, sobre todo, a ser utilizados como entrenadores básicos en la Escuela de Aviación de Córdoba.

Una vez más, las presiones de Estados Unidos no se tradujeron, al menos en este tema, en hechos concretos que acercaran a Argentina al rol que tienen las Fuerzas Armadas en México y Colombia. La securitización puede ser exitosa cuando la audiencia acepta su premisa, pero ello no se traduce necesariamente en medidas extraordinarias de políticas públicas, que, en definitiva, se implementen en el nivel estratégico nacional y operacional.

<sup>9</sup> La fabricación de radares en INVAP se suspendió entre los años 2015 y 2020 (entrevista reservada, Fuente X, 1 de febrero de 2021).

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis. 1993. "Estudio introductorio". En *Problemas Políticos y Agenda de Gobierno*, editado por Luis Aguilar Villanueva, 15-72. México: Ed. Miguel A. Porrúa.
- Aguilera, Eduardo. 2016a. "Zona liberada: no hay aviones en el norte para perseguir el narcotráfico". *Ámbito Financiero*, 19 de abril. <https://bit.ly/33FcOXx>
- Aguilera, Eduardo. 2016b. "Lucha antinarco: demoras en la radarización". *Ámbito Financiero*, 3 de marzo. <https://bit.ly/3fNk0Dg>
- Aguilera, Eduardo. 2017. "Se debilitó la vigilancia en la lucha contra narcovuelos". *Ámbito Financiero*, 24 de julio. <https://bit.ly/3IprkN>
- Aguilera, Eduardo. 2019. "Debutan aviones (sin armamento) en tareas de control de fronteras". *Ámbito Financiero*, 18 de febrero. <https://bit.ly/33EQ8qb>
- Anzelini, Luciano. 2018. "Entre la militarización discursiva y la desmilitarización efectiva: las contradicciones de la política de Defensa de Mauricio Macri (2015-2017)". Ponencia presentada en el 36º *International Congress of Latin American Studies Association*, Barcelona, 23-26 de mayo.
- Battaglino, Jorge. 2016. "Fuerzas intermedias y lucha contra el tráfico de drogas: el caso de la Gendarmería en Argentina". *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 18: 76-89. doi.org/10.17141/urvio.18.2016.2228
- Busso, Anabella, y Luis Barreto. 2020. "Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019)". *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 27: 74-93. doi.org/10.17141/urvio.27.2020.4376
- Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap De Wilde. 1995. *Security. A new framework for analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Calderón, Emilse. 2012. "La impronta legal de la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública: el caso de la lucha contra el narcotráfico en América del Sur". *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 12: 97-109. doi.org/10.17141/urvio.12.2012.1170
- Calderón, Emilse. 2015. "Estados Unidos y el combate contra el narcoterrorismo como lineamiento de política exterior central en el vínculo con América Latina: el caso del modelo de cooperación con Colombia". *Cuadernos de Política Exterior Argentina* 122: 1-47.
- Calderón, Emilse. 2017. "El perfil doméstico de la política de Defensa macrista: más continuidades que cambios. Algunas notas sobre su impacto en términos de inserción". *Cuadernos de Política Exterior Argentina* 125: 18-28.
- Calderón, Emilse. 2018. "Fuerzas Armadas y narcotráfico en Argentina: ¿un debate inconducente?". *Revistas de Estudios en Seguridad Internacional* 4 (2): 207-225.
- Calderón, Emilse. 2019. "Argentina, ¿bastón regional de la separación entre seguridad y Defensa? La lucha contra el narcotráfico en la frontera norte". *Revista Científica General José María Córdova* 17 (27): 483-501.
- Clarín. 2013. "El avance del narcotráfico. Scioli admitió que la ley de derribos 'es un debate que hay que dar'". 16 de noviembre. <https://bit.ly/3fjRItd>
- Clarín. 2014. "La Argentina Blanca: parte II. El juez de Orán, en Salta, ya tiene 7000

- causas por narcotráfico”. 21 de febrero. <https://bit.ly/3tOzoHQ>
- Clarín. 2017. “Hay seis detenidos. Secuestran una avioneta en San Antonio de Areco con 450 kilos de droga”. 26 de junio. <https://bit.ly/3FLf6kN>
- De los Santos, Germán. 2017. “El aumento de los controles de rutas y ríos derivó en más tráfico por vía aérea”. *La Nación*, 10 de julio. <https://bit.ly/3Ku1L43>
- De Vedia, Mariano. 2016. “Los militares apuestan al poder disuasivo en el control fronterizo”. *La Nación*, 8 de agosto. <https://bit.ly/3GLimOq>
- Di Nicola, Gabriel. 2017. “Traían drogas en aviones y las bajaban en rutas vecinales del interior bonaerense”. *La Nación*, 28 de marzo. <https://bit.ly/3qKf5t7>
- Diario Popular. 2014. “En el norte salteño, afirman, llueve droga de los narcos”. 1 de junio. <https://bit.ly/3GS15mD>
- Eissa, Sergio. 2013. “Redefiniendo la Defensa. Posicionamiento estratégico defensivo regional”. *Revista SAAP* 7 (1): 41-64.
- Eissa, Sergio. 2015. ¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de Defensa argentina (1983-2010). Buenos Aires: Arte y Parte.
- El País. 2016. “La Justicia argentina detiene a un exjuez acusado de proteger a narcos”. 1 de mayo. <https://bit.ly/3IoYam2>
- Frederick, Sabina. 2019. “Rol de las Fuerzas Armadas”. *Futurock FM*, 12 de julio. <https://bit.ly/3FQ4Vf1>
- Gallo, Daniel. 2013a. “Cada tres días se detecta el ingreso de un avión narco”. *La Nación*, 22 de septiembre. <https://bit.ly/33XwQMt>
- Gallo, Daniel. 2013b. “Un vacío legal se abre frente al despliegue de militares en el norte”. *La Nación*, 9 de septiembre. <https://bit.ly/3nObF6V>
- Gallo, Daniel. 2013c. “Intentan parar los vuelos narcos con aviones de 40 años”. *La Nación*, 24 de octubre. <https://bit.ly/3AmGaFO>
- Gallo, Daniel. 2014. “Alertan sobre el crecimiento de las rutas aéreas del narcotráfico”. *La Nación*, 16 de diciembre. <https://bit.ly/3FQKazw>
- Gallo, Daniel. 2016. “Comprarán 24 aviones para frenar a los narcos”. *La Nación*, 9 de agosto. <https://bit.ly/3tLEZP7>
- Garré, Nilda. 2013. “La ley de derribo es inconstitucional”. *Página 12*, 18 de noviembre. <https://bit.ly/33Yjxvh>
- Iglesias, Matías. 2014. “La Escuela de Copenhague y el conflicto de las pasteras en el río Uruguay: un caso de securitización”. Tesis de Maestría, Universidad de Palermo.
- Infobae. 2009. “La justicia de Salta exigió que se radarice el norte del país porque ‘llueve droga’”. 17 de septiembre. <https://bit.ly/3fKPPNi>
- Norte de Corrientes. 2013. “Ministro Valdés dijo que la Ley de Derribo ‘no es pena de muerte’”. 19 de noviembre. <https://bit.ly/3GTdWfa>
- Observatorio de la Deuda Social. 2017. *Barómetro del Narcotráfico y las Adicciones en la Argentina. Informes N° 4: Adicciones y vulnerabilidad social. El consumo problemático de alcohol, factores de riesgo, grupos vulnerables y consecuencias sociales*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.
- Página 12. 2013. “Contra la ley de derribo”. 15 de noviembre. <https://bit.ly/3rD2maV>
- Reis Matos, Sergio. 2013. “El proceso de securitización y las políticas de defensa de países de la organización del tratado de cooperación amazónica”. Tesis de Maestría, Universidad Mayor de San Andrés.

- Rovetto, Agustina. 2018. "Las Fuerzas Armadas y la lucha contra el narcotráfico durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri: ¿se vulnera la separación entre Defensa y seguridad?". Tesis para Licenciatura, Universidad Nacional de Rosario.
- Sabatier, Paul. 2007. "The need for better theories". En *Theories of the policy process*, editado por Paul Sabatier, 3-17. Boulder: Westview Press.
- Saín, Marcelo. 2018. "¿Los militares como policías? Cambios en la seguridad pública en Argentina, 2003-2018". *Nueva Sociedad* 278: 36-47.
- Sierra, Gustavo. 2013. "La Argentina blanca. Parte 1". *Clarín*, 24 de noviembre. <https://bit.ly/33wFK44>
- Tokatlian, Juan Gabriel. 2013. "El mito del derribo de aviones". *La Nación*, 25 de noviembre. <https://bit.ly/3u2NJAL>
- Ugarte, José Manuel. 2009. "Derribar la Ley de Derribo". *Revista de la Defensa* 3: 64-81.
- Verdes-Montenegro Escáñez, Francisco. 2015. "Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad". *Relaciones Internacionales* 29: 111-131.
- Waeber, Ole. 2004. "Aberystwyth, Paris, Copenhagen. New 'Schools' in Security Theory and their Origins between Core and Periphery". Ponencia presentada en *Annual Meeting of the International Studies Association*, Montreal, 17-20 de marzo.
- Zahariadis, Nikolaos. 2003. *Ambiguity & Choice in public policy*. Washington DC: Georgetown University Press.