



# Fuerzas Armadas y narcotráfico

La militarización "lenta"  
del control del narcotráfico  
en la Argentina actual

**Marcelo Fabián Sain**

Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina

FGV, Rio de Janeiro, Brasil

6 de abril de 2017



+ El narcotráfico en Argentina  
a partir de los años 2000



## Transformación del narcotráfico en Argentina



- Conformación y crecimiento de **mercados internos de drogas ilegales** -en particular, de cocaína- en las grandes urbes del país y la estructuración de amplios y complejos **grupos narcotraficantes locales** encargados de su gerenciamiento.
- Expansión y diversificación del **tráfico internacional de drogas** – cocaína y otras sustancias prohibidas- a través del país mediante la operatividad de amplias y complejas **asociaciones criminales** entre grupos **narcotraficantes locales, colombianos y/o mexicanos**.



## Mercados ilegales / 1



- Conformación y expansión de **mercados ilegales de bienes y servicios**:
  - Drogas ilegales.
  - Personas para explotación sexual y laboral.
  - Autopartes de vehículos robados.
  - Mercancías robadas en tránsito (piratas del asfalto).
  
- Creciente **demanda social** de los bienes y servicios ofrecidos y adquiridos en los mercados ilegales.
  
- Estructuración de **grupos y redes delictivas complejas** encargadas de la reproducción de los mercados ilegales (adquisición, producción, transporte, abastecimiento, comercialización).



## Mercados ilegales / 2

- **Ausencia de criminalidad compleja “privatizada”**, gobernabilidad mediante **doble pacto**:
  - Pacto **político-policia**l: pauta delegativa.
  - Pacto **policia**-criminal: pauta regulatoria.
  
- **Regulación policia**l del negocio criminal mediante:
  - Monopolio de la violencia ilegal.
  - Garantía de una clandestinidad eficaz.
  - Capacidad de invisibilización burocrática.





## Tráfico internacional / 1



- **Diáspora criminal regional:** establecimiento expansivo de grupos y/o actores del narcotráfico colombiano y mexicano en Argentina.
- Grupos y referentes narcos colombianos y mexicanos controlados por **agencias de seguridad e inteligencia norteamericanos:**
  - Protección de servicios de **inteligencia estatal** en acuerdos con **DEA**.
  - Intervención en **operaciones encubiertas protegidas**.



## Tráfico internacional /2



- Alto nivel de incidencia y/o dirección de la **DEA** en policías y jueces federales y provinciales con dos aporte fundamentales:
  - **Información e inteligencia.**
  - **Regulación e infiltración del narcotráfico local.**
  - **Facilitación de investigaciones y causas judiciales** que permitan mostrar eficacia judicial y policial.
  - **Curso de capacitación y apoyo operacional.**



+ Defensa nacional y seguridad interior  
Bases institucionales y normativas





## Consenso básico democrático (1983-1992)



- Consenso básico en defensa y seguridad: **exclusión de las Fuerzas Armadas de la esfera de la seguridad interior.**
- Leyes fundamentales de la democracia argentina:
  - La **Ley 23.554 de Defensa Nacional** (1988).
  - La **Ley 24.059 de Seguridad Interior** (1992).
- Permanente **contrapunto político** acerca de la posibilidad de restituirle a las Fuerzas Armadas responsabilidades de seguridad interior: surgimiento de las **“nuevas amenazas”**.



## Ley 23.554 de Defensa Nacional (1988) / 1



- La **Ley 23.554** fue sancionada y promulgada en 1988 sobre la base de un trabajoso consenso partidario entre la UCR, el peronismo renovador y algunos partidos provinciales.
- Estableció las **bases institucionales del sistema de defensa nacional** en su componente gubernamental (conducción político-institucional) y militar (FFAA), y en particular:
  - Instituyó a **la defensa nacional como el ámbito exclusivo de organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas.**
  - Quitó el conjunto de **prerrogativas legales e institucionales que detentaban las FFAA en materia de seguridad interior.**



## Ley 23.554 de Defensa Nacional (1988) / 2



- **Artículo 2°.-** La **Defensa Nacional** es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el **empleo de las Fuerzas Armadas**, en forma disuasiva o efectiva, para **enfrentar las agresiones de origen externo**.  
[...]
- **Artículo 4°.-** Para dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la **diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior**. La Seguridad Interior será regida por una Ley Especial.



## Ley 23.554 de Defensa Nacional (1988) / 3



- **Artículo 15.-** El organismo de mayor nivel de inteligencia proporcionará la información y la inteligencia necesarias a nivel de la estrategia nacional de la defensa.

[...]

**Las cuestiones relativas a la política interna del país no podrán constituir en ningún caso hipótesis de trabajo de organismos de inteligencia militares.**



## Ley 24.059 de Seguridad Interior (1992) / 1



- La **Ley 24.059** fue sancionada y promulgada entre 1991 y 1992 sobre la base de un amplio consenso partidario entre la UCR, el PJ, el peronismo disidente y algunos partidos provinciales, entre otros.
- Estableció las **bases institucionales del sistema de seguridad interior y, en ese marco, del “esfuerzo nacional de policía”**.
- Reguló la **intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior** aunque siempre de manera **excepcional** en ciertas situaciones específicas y bajo determinadas condiciones.



## Ley 24.059 de Seguridad Interior (1992) / 2

- **Artículo 27.-** [...] El Ministerio de Defensa dispondrá en caso de requerimiento del **Comité de Crisis**, que las fuerzas armadas **apoyen las operaciones de seguridad interior** mediante la afectación a solicitud del mismo, de sus **servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte**, así como de **elementos de ingenieros y comunicaciones** [...].
- **Artículo 28.-** Todo **atentado en tiempo de paz a la jurisdicción militar**, independientemente de poner en forma primordial en peligro la aptitud defensiva de la Nación, constituye asimismo una vulneración a la seguridad interior.
- **Artículo 29.-** En los casos previstos en el artículo 28 constituye una obligación primaria de la autoridad militar la **preservación de la fuerza armada y el restablecimiento del orden dentro de la aludida jurisdicción**, de conformidad con las disposiciones legales vigentes en la materia.



## Ley 24.059 de Seguridad Interior (1992) / 3



- **Artículo 31.-** [...] Las fuerzas armadas serán empleadas en el **restablecimiento de la seguridad interior** dentro del territorio nacional, en aquellos **casos excepcionales** en que el sistema de seguridad interior descrito en esta ley resulte **insuficiente** a criterio del Presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2°.
- **Artículo 32.-** A los efectos del artículo anterior, el Presidente de la Nación, en uso de las atribuciones contenidas en el artículo 86, inciso 17 de la Constitución Nacional, dispondrá el **empleo de elementos de combate de las fuerzas armadas** para el **restablecimiento de la normal situación de seguridad interior**, previa declaración del **estado de sitio** [...]



## Ley 24.059 de Seguridad Interior (1992) / 4



### ■ Artículo 32.- [...]

En los supuestos excepcionales precedentemente aludidos, el empleo de las fuerzas armadas se ajustará, además, a las siguientes normas:

[...]

- c. Tratándose la referida en el presente artículo de una **forma excepcional de empleo**, que será desarrollada únicamente en **situaciones de extrema gravedad**, la misma **no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las fuerzas armadas** [...].





+ Contrapunto político (1992-2003)



# 1992-2003 / 1



- Intentos (minoritarios) desde ciertas esferas políticas, gubernamentales y militares de restituirle a las Fuerzas Armadas funciones en materia de seguridad interior ante las **“nuevas amenazas”** (narcotráfico, terrorismo, etc.)
- Apoyo mayoritario al **consenso básico en defensa y seguridad.**
- Crisis político-institucional de **diciembre de 2001:**
  - Fernando de la Rúa declara el **estado de sitio** (19 de diciembre) y consulta a las Fuerzas Armadas de manera reservada.
  - Fuerzas Armadas **rechazan reprimir la protesta social** y sugieren la intervención policial.



## 1992-2003 /2



- **Eduardo Duhalde (2002-2003)** y su ministro de Defensa Horacio Jaunarena alientan dos medidas básica respecto de las Fuerzas Armadas que intentan imponerle al sucesor:
  - Declaración de constitucionalidad de la CSJN de las Leyes de Punto Final y de Obediencia Debida: **fin de los juicios sobre los crímenes del terrorismo de Estado de la última dictadura.**
  - Habilitación legal de la **participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad interior** para afrontar a las nuevas amenazas.



+ Los gobiernos kirchneristas (2003-2015)



## Néstor Kirchner, 2003-2007



**Néstor Kirchner** sostiene el consenso básico y desarticula los intentos políticos, mediáticos y militares de habilitar la intervención de las Fuerzas Armadas en seguridad interior:

- **Purga de cúpulas militares** favorables a la militarización de la seguridad interior.
- Impulso a la reapertura de los **juicios por los crímenes del terrorismo de Estado de la última dictadura.**
- Promulgación del **Decreto N° 727/06** reglamentario de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional.



## Decreto N° 727/06, artículo 1°



Las **Fuerzas Armadas**, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante **agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s**, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas en lo concerniente a los escenarios en los que se prevé el empleo del instrumento militar y a las disposiciones que definen el alcance de dicha intervención en operaciones de apoyo a la seguridad interior.

Se entenderá como “**agresión de origen externo**” el **uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país**, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas.



## Decreto N° 727/06, artículo 3°



El **Sistema de Defensa Nacional** no podrá contemplar en su **formulación doctrinaria**, en la **planificación y adiestramiento**, en la **previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios**, como así tampoco en las actividades relativas a la **producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior**, conforme la misma aparece delimitada en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior.



## Cristina Fernández, 2007-2015



**Cristina Fernández**, en la etapa final de sus mandatos, quiebra el consenso básico en materia de seguridad interior y defensa nacional:

- En 2013, designa al **General César Milani**, de la especialidad de inteligencia y comprometido con la represión ilegal durante la última dictadura, como Jefe de Ejército.
- Entre 2013-14, aumenta un 30% el **presupuesto de inteligencia del Ejército** (el doble que el de SIDE y de Seguridad): Milani monta dentro del Ejército una **estructura de espionaje político ilegal** al servicio de CFK.
- Intervención del **Ejército Argentino** en labores de patrullamiento en la frontera norte en tareas de **“control del narcotráfico”**: entre 2013 y 2015 participaron cerca de 6000 efectivos.





+ Mauricio Macri (2015-2019)



# Mauricio Macri, 2015-2019 /1



**Mauricio Macri** postula la necesidad de intervención militar en labores de control del narcotráfico e inicia un proceso de cambios institucionales:

- Declaración de “**Emergencia de Seguridad Pública**” (Decreto N° 228/16):
  - Revertir la “**situación de peligro colectivo**” generado por el **delito complejo** y la **criminalidad organizada**.
  - **Estrategia de interdicción** en frontera norte y noreste:
    - “Operativo Fronteras”.
    - “Protección de Espacio Aéreo”, con intervención de Fuerza Aérea Argentina en control aéreo del narcotráfico.



# Mauricio Macri, 2015-2019 /2



- Desarticulación de los **operativos del Ejército en la frontera norte** en materia de control del narcotráfico.
- Preparación del **Ministerio de Defensa** de una estrategia de control del narcotráfico con participación militar:
  - Elaboración de un **proyecto de ley o decreto** de reforma de las Ley N° 23.554 de Defensa Nacional (1988) y/o de la Ley N° 24.59 de Seguridad Interior, habilitando la participación militar directa en el control del narcotráfico.
  - **Preparación operacional de las Fuerzas Armadas** en la intervención en el control del narcotráfico: adquisiciones y compras de armamento y materiales a EEUU.



# Mauricio Macri, 2015-2019 /5



- Convenio entre la **Guardia Nacional del Estado de Georgia** (EEUU) y las Fuerzas Armadas argentinas como parte del “State Partnership Program”: **asistencia militar encubierta**.
- **Fuerzas Armadas** proclives a la **participación en el control del narcotráfico** por tres razones fundamentales:
  - **Reconstrucción del poder institucional de las FFAA** (no como actor político).
  - Aumento de **inversión infra-estructural y de medios operativos**.
  - Nuevo rol institucional orientado a hacer **uso operacional de la FFAA**.



# Defensa nacional y seguridad pública

Contrapuntos y dilemas



# Defensa Nacional



- **Irrelevancia política** de los asuntos de la **Defensa Nacional y militares**:
  - **FFAA no son actores políticos** y constituyen una **burocracia sin valor político significativo**.
  - **Instrumentalización política relativa** de ciertos sectores de las cúpulas militares.
  - Desinterés político en el **fortalecimiento del gobierno político de la defensa nacional**.
  - Desinterés gubernamental y político en la **reforma de las Fuerzas Armadas**.



# Seguridad Pública



- **Relevancia política relativa** de los asuntos de la **seguridad pública y policiales**:
  - Alta **sensibilidad social** con la “**inseguridad**”.
  - Bajo nivel de **incidencia de los asuntos de seguridad en el comportamiento político y electoral** de la sociedad.
  - **Desinterés gubernamental en la seguridad pública**: la seguridad pública como “carga” sin réditos políticos.
  - Ausencia de **gestión estratégica de la seguridad pública**: atención a las **coyunturas críticas**.



+ Muchas gracias