

**Universidad Nacional del Litoral
Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas
Maestría en Criminología**



Tesis para obtener el título de Magíster en Criminología

“Consensos en conflicto. El debate público sobre defensa y seguridad en la Argentina contemporánea entre 2010 y 2018”

Directora: Dra. Paula Vera Canelo

Co-Director: Dr. Agustín Salerno

Maestranda: Juliana Miranda

Buenos Aires, Noviembre de 2023

Índice

Agradecimientos	4
Resumen.....	5
Introducción.....	6
Antecedentes	9
a. Seguridad, defensa y sus intersecciones.....	9
b. Estatalidad, entramados socio-políticos y construcción de agendas públicas.....	12
Marco Teórico	15
Estrategia metodológica.....	18
Estructura de la tesis.....	20
Capítulo 1. La cuestión de la demarcación en 2010: configuraciones políticas y discursos públicos en torno de los roles de las Fuerzas Armadas	21
1.1 “Discurso hegemónico de la inseguridad” y militares: el caso del diario La Nación ...	25
1.2 Los detractores de la demarcación en el Congreso de la Nación: jóvenes, delito y Fuerzas Armadas.....	28
1.3 Alianzas y argumentos de los guardianes de la demarcación	34
1.4 Conclusiones del capítulo	39
Capítulo 2. Entre la creación del Ministerio de Seguridad y el debate por el rol de las Fuerzas Armadas en la “frontera norte”: acercamientos entre guardianes y detractores de la demarcación.....	40
2.1 La creación del Ministerio de Seguridad de la Nación: derechos humanos y autogobierno policial en el centro de la escena	41
2.2 “El uniforme verde vende”. Los operativos Centinela y Unidad Cinturón Sur.....	45
2.3 Debates sobre seguridad y fronteras en los operativos Fortín II y Escudo Norte.....	49
2.4 Campo minado. El episodio Milani y los militares en el proyecto kirchnerista	55
2.5 Conclusiones del capítulo	59
Capítulo 3. La presidencia de Mauricio Macri. ¿Una reforma contra la demarcación?	61
3.1 La campaña presidencial de 2015: seguridad, Fuerzas Armadas y narcotráfico	62
3.2 El nuevo gobierno en acción. Las medidas de Cambiemos sobre la demarcación....	67
3.3 ¿Un paso al frente? Quiénes, cómo y por qué disputaron el “consenso básico”	73
3.4 Resistir retrocesos. Actores, argumentos y recursos de la nascente oposición	77
3.5 Conclusiones del capítulo	82

Conclusiones.....	85
Acercamientos entre “oficialismo” y “oposición”.....	85
Tensiones inter-partidarias y críticas desde adentro	87
Lo “operativo” versus lo “normativo”	88
Entre el legado del pasado y los “nuevos desafíos” en seguridad y defensa.....	90
Securitización y control social en las Fuerzas Armadas	91
Interrogantes pendientes	92
Referencias bibliográficas	94
Fuentes citadas.....	109
Anexo. Listado de entrevistas	120

Agradecimientos

A mis directores Paula y Agustín les agradezco muy especialmente. Por poner su tiempo, su aliento y compromiso conmigo y con mis ideas desde que me conocieron. Porque vieron en mi tema “un tema” y me acercaron a poder convertirlo en estas páginas. Por sugerirme lecturas y otros caminos posibles. En particular, por empujarme a hacer mejores preguntas.

A mis compañeres de la maestría, por brindarme espacios en los que pensar con confianza. También por los lisos, los viajes en auto, la vecindad, los chistes y los intereses compartidos.

A Máximo por su generosidad y por abrirme espacios. Y a todes quienes trabajan para hacer la Maestría en Criminología de la UNL posible. La elegiría de vuelta mil veces.

A mis colegas del CELS, y especialmente a mis compañeres del Equipo de Violencia a través de los años que me llevó este trabajo de investigación, por confiar y creer en mi trabajo, que es una parte inescindible de mis intereses de investigación.

A mis compañeres de la Cátedra de Criminología de la UBA, en particular a Hernán y a Ale por valorar mis aportes, por más espaciados que a veces fueran, y seguir haciéndome parte.

A mis entrevistades, por compartir conmigo lo que tenían para decir, incluso *off the record*.

A todos los cafecitos en los que escribí y escribiré.

A Nati, porque el trabajo es siempre mejor cuando es colectivo y me he vuelto completamente dependiente de nuestras meriendas de tesis, pero más de nuestra amistad.

A Lu y Pauli, también a Gon, Max, Delfi y Cami, y a Marga, por los momentos de ocio más imprescindibles. Por el juego, el descanso, las palabras y el caos. Y por contagiarme la risa.

A mis hermanes, mi mamá, mi papá y mis abueles por ser mi red en los tiempos difíciles. Por impulsarme con cariño y respetar mis recorridos. Me enseñaron de perseverancia, solidaridad y convicción, sin las cuales no hubiese podido terminar este trabajo.

A Pablo, por elegirme, contenerme y acompañarme todos los días. Por alentar todos mis proyectos y estar siempre a mi lado. Agradezco como nada más en el mundo habernos encontrado y reencontrado.

Resumen

Esta tesis se embarca en describir la problematización pública de la distinción entre defensa y seguridad en Argentina, a la que me refiero como “demarcación” (Pol, 2015), entre 2010 y 2018. En esa línea, identifica a los actores implicados en dichos debates, analiza los modos en que conceptualizaron la seguridad y la defensa, así como los principales argumentos y estrategias que utilizaron para procurar instalar sus posiciones en la arena pública.

Parto aquí de entender a la demarcación no como algo dado sino como objeto de disputa constante desde la transición democrática en 1983 hasta hoy. Ya en el siglo XXI, una serie de coyunturas emergieron como relevantes para pensar los modos en que esos debates se construyeron en los últimos años. Realicé el análisis a partir de estas coyunturas, que estructuran la tesis de forma temática y cronológica: los proyectos de creación del Servicio Cívico Voluntario (2010); la gestación del Ministerio de Seguridad (2010); los operativos Centinela, Cinturón Sur, Escudo Norte y Fortín II (2011-2013); el ascenso a Jefe del Ejército de César Milani (2013); la campaña presidencial (2015); la declaración de Emergencia en Seguridad (2016) y la reforma de la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional (2018).

El campo de estudios sobre seguridad y Fuerzas Armadas es prolífico en Argentina. Mi trabajo de investigación dialoga especialmente con dos conjuntos de antecedentes: por un lado, investigaciones que buscan comprender diversas dimensiones de las políticas de seguridad y la expansión de los roles de las Fuerzas Armadas; por otro lado, estudios sobre construcción de estatalidad y relaciones entre actores sociales y políticos. Esta tesis se apoya en la perspectiva teórica de la sociología de los problemas públicos, que aborda las configuraciones de actores, estrategias, repertorios argumentales y disputas de sentido que rodean a los procesos de conformación de problemas en la arena pública. A la vez, articula esos desarrollos teóricos con elementos de otros entramados conceptuales como la noción de “comunidad epistémica” (Haas, 1992) y la de “securitización” (Waever, 1995, 2004).

La estrategia metodológica es de carácter cualitativo, dado que ello permite analizar más cabalmente recursos retóricos, argumentos y estrategias de los actores teniendo en cuenta sus interacciones y el contexto en el que actúan (Sautu, 2005). El trabajo de campo combinó la realización de entrevistas semiestructuradas a expertos de ámbitos relevantes (instituciones estatales, sociedad civil y academia) con el análisis de un corpus documental de fuentes secundarias compuesto por notas de prensa y editoriales de medios de comunicación, comunicados públicos de organizaciones de la sociedad civil, documentos del Poder Ejecutivo, documentos del Poder Legislativo y normativa.

Los hallazgos salientes de esta tesis son un aporte a repensar la actualización del “consenso básico” (Saín, 2001) sobre la demarcación entre defensa y seguridad en la Argentina contemporánea, alumbrando ciertos matices actuales sobre estos (des)acuerdos.

Introducción

En los primeros años luego de la última dictadura cívico-militar argentina (1976-1983) gran parte de la agenda pública estuvo centrada en la conducción civil de las Fuerzas Armadas¹ y el restablecimiento de las relaciones civil-militares en un contexto de democracia recién recuperada. Además del juzgamiento de los crímenes cometidos como parte del terrorismo de Estado, la integración de las Fuerzas Armadas dentro del marco constitucional fue en ese momento uno de los principales objetivos de la política militar del ex presidente Raúl Alfonsín. Se discutió entonces cómo debía configurarse el papel de las Fuerzas Armadas en este nuevo escenario político, con especial atención sobre la reducción de la incidencia que tenían en la política interna, aunque la asignación de un nuevo rol militar no era una cuestión fácil de resolver en el corto plazo para el gobierno (Canelo, 2006).

Para institucionalizar la subordinación del ámbito militar a la esfera civil se estructuró un amplio consenso político en favor de la no-intervención castrense en los asuntos considerados de seguridad interior que se cristalizó en las leyes de Defensa Nacional (promulgada en 1988 por el ex presidente Raúl Alfonsín), de Seguridad Interior (promulgada en 1992 durante el gobierno de Carlos Menem) y, más tarde, de Inteligencia Nacional (promulgada en el 2001 bajo el mandato de Fernando De La Rúa). Esta tríada de leyes condensó profundas discusiones a lo largo y ancho de un poblado espectro de actores sociales y políticos (Canelo, 2009; Laleff Illieff, 2012; Soprano, Guembe y Laleff Illieff, 2012) y conformaron un “consenso básico” (Saín, 2000) sobre la necesidad de una separación entre las funciones del sistema de defensa nacional y las del sistema de seguridad interior que contribuyó a consolidar la democracia en Argentina.

Esta demarcación ha sido objeto de disputas políticas en distintos períodos, puesto que nunca conformó un consenso estático sino una construcción social dinámica y compleja que no estaba delimitada solamente por el marco legal². Durante los años '80, distintos actores sociales intervinieron en el debate sobre la intervención militar en ámbitos de seguridad interna en contexto de los levantamientos carapintadas y el posterior debate frente a la

¹ Las Fuerzas Armadas argentinas dependen del Ministerio de Defensa de la Nación y conforman el sistema de defensa nacional. Su función principal es proteger y garantizar la soberanía, independencia, integridad territorial, capacidad de autodeterminación, la vida y libertad de los habitantes y los recursos de la Nación frente a amenazas de origen externo. Están compuestas por el Estado Mayor Conjunto (que asiste al ministerio en materia de estrategia militar), el Ejército Argentino (rama terrestre), la Fuerza Aérea Argentina (rama aérea) y la Armada Argentina (rama naval).

² Las únicas circunstancias en que Ley de Seguridad Interior n° 24.059 habilita la posibilidad de que las Fuerzas Armadas apoyen a las fuerzas de seguridad en asuntos de seguridad interior se dan en tres situaciones: por expresa solicitud del Comité de Crisis y disposición del Ministerio de Defensa (art. 27); para restablecer el orden y preservar la fuerza armada frente a un atentado a la jurisdicción militar en tiempos de paz (arts. 28 y 29); y para restablecer la seguridad interior dentro del territorio nacional en los casos excepcionales en que el sistema de seguridad resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación siempre que exista una previa declaración de estado de sitio (arts. 31 y 32).

sanción de la Ley de Defensa (Saín, 1994; Canelo, 2009). Luego en la década de 1990 esto volvió a suceder en torno al paradigma de las “nuevas amenazas”³ y la sanción de la Ley de Seguridad Interior (Saín, 2001; Saín y Barbuto, 2002). A mediados de esa década este debate se reavivó frente a la aguda crisis económica que atravesaba el país, alimentado por el ingreso de la protesta social a la agenda de seguridad (Canelo, 2007, 2010a, 2010b) en el marco de las movilizaciones sociales cuyo punto cúlmine se alcanzó entre 2001 y 2002.

De la mano de la emergencia de la seguridad como problema público se profundiza la vinculación entre las discusiones sobre defensa con la agenda de la seguridad, en parte porque los actores que impulsaban la agenda de derechos humanos en Argentina comienzan también a preguntarse por la cuestión de la seguridad (Tiscornia, 2013; Tiscornia y Pita, 2014). Durante los años del kirchnerismo se impulsó fuertemente el juzgamiento de los delitos de lesa humanidad cometidos por las Fuerzas Armadas durante la última dictadura, lo cual anudó una serie de sentidos respecto del rol de los militares en la vida social y política de un país crecientemente preocupado por la inseguridad.

Una de las primeras preocupaciones que guiaron esta investigación fue la pregunta por las disputas de sentido en torno de la distinción entre defensa y seguridad que tuvieron lugar no ya en la época de la transición democrática sino entrado el siglo XXI. La tesis se interroga por la problematización de esa demarcación en la arena pública y explora cómo el problema de la demarcación se inserta dentro de las discusiones sobre seguridad en tanto éste es ya un problema público estabilizado (Galar, 2017).

El objetivo general de la tesis es contribuir a describir y comprender la configuración del debate público sobre la demarcación entre defensa y seguridad entre 2010 y 2018 en Argentina. Se pregunta fundamentalmente cómo se ha construido, tensionado, reforzado y actualizado el “consenso básico” en este período y cómo los actores que participan de estos debates conceptualizan la seguridad y la defensa, sus puntos de contacto y sus diferencias. El período fue seleccionado tomando en cuenta dos coyunturas específicas que ordenaron nuestra preocupación. El comienzo estuvo marcado por las discusiones sobre el Servicio Cívico Voluntario durante el transcurso del año 2010, contexto en el cual se sucedieron una serie de discusiones acerca del rol de las Fuerzas Armadas en asuntos ajenos a la defensa, que entiendo pueden leerse como un antecedente a la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación en diciembre de ese mismo año. El final fue dictado por la modificación de la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional por primera vez desde su sanción en julio de 2018, llevando a un punto álgido el debate público por la demarcación.

³ Esta doctrina sostiene que, ante la ausencia de conflictos bélicos en la región, las principales amenazas a la estabilidad de los Estados provienen ahora de la criminalidad organizada, sobre todo el tráfico de drogas, y otros fenómenos socioeconómicos complejos como la movilidad humana que requerirían resolución a través del instrumento militar (CELS, 2018; Tokatlian, 2017; Soprano, 2015; Saín, 2001).

Para responder a ese objetivo general la tesis propone abordar distintas dimensiones de análisis de estos debates en el espacio público. En primer lugar, procuré identificar las principales coyunturas en las que se discutió la cuestión de la demarcación para analizar los contextos políticos, sociales e históricos en los que emerge como problema en la arena pública en el período abarcado. En segundo lugar, busqué caracterizar a los actores políticos y sociales que en estas coyunturas contribuyeron a construir la demarcación como problema público desde sus diversos puntos de vista y describir las diversas configuraciones de alianzas o disputas que entablaron entre sí. En tercer lugar, me propuse identificar e interpretar sus recursos argumentativos y sus estrategias para dar cuenta de los mecanismos con los que buscaron instalar su posición en la arena pública.

Algunas de las preguntas que guiaron estos objetivos específicos fueron: ¿Quiénes se involucraron en debates por la demarcación entre 2010 y 2018 y en qué situaciones concretas? ¿Cómo definen estos actores a la seguridad y a la defensa? ¿Qué elementos de estas definiciones se relacionan con las estrategias y con los argumentos que desplegaron para posicionar sus ideas en el espacio público? ¿De qué maneras disputaron el espacio y la atención en la arena pública?

El proceso de investigación fue modificando la formulación original de algunos de estos interrogantes respecto de sus primeras versiones. El interés por el tema de la demarcación entre seguridad y defensa tuvo sus raíces en el trabajo desarrollado para la publicación “La guerra interna” (CELS, 2018) el cual me introdujo en los debates acerca de la naturaleza de esa distinción y sus matices en distintos países de América Latina. El desarrollo del trabajo de campo me presentó preocupaciones más alejadas de la idea de “militarización de la seguridad” (Eissa y Gastaldi, 2014; Muzzopappa, 2017; Salles Kobilanski, 2012) y, en su lugar, más próximas a los matices que presenta el propio concepto de seguridad y a cómo distintos actores piensan el rol de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la seguridad interior en la democracia argentina contemporánea.

Ello implicó dejar de lado el preconceito de que efectivamente existía una diferenciación fundamental entre la esfera civil y la militar para concentrarme en el análisis de cómo los propios actores implicados en estos debates conceptualizan esa distinción y qué disputas existieron sobre esa cuestión. No busco responder a la pregunta de si se ha vulnerado la separación legal entre defensa y seguridad en el período estudiado o cómo ello ha sucedido, algo sobre lo que varios autores han indagado desde diversas perspectivas (Anzelini, 2017a; Battaglini, 2015, 2016; Saín, 2018a, 2018b, 2018c), sino explorar las condiciones en las que esto es discutido y problematizado en el espacio público a través de la construcción de narrativas y la puesta en práctica de estrategias por los actores.

Un gran desafío que enfrentó el trabajo de campo fue el acceso a entrevistar actores que critican o cuestionan esta demarcación, ya que por mi lugar de trabajo me encontraba más

cerca de referentes de la posición opuesta. Parafraseando a Carolina Schillagi (2009) el Centro de Estudios Legales y Sociales (en adelante, CELS)⁴ es un actor implicado en los debates que me propuse estudiar y cuyos aportes deben ser considerados a la luz de ese proceso de construcción de la demarcación como problema, ya que se destacan sus posiciones críticas a los discursos que proponen difuminar esta distinción. Mi pertenencia profesional al CELS fue entonces un beneficio y un obstáculo a la vez: me facilitó el acceso a entrevistas y fuentes documentales necesarias para el desarrollo de la investigación, pero presentó la dificultad de acercarme a los posicionamientos y argumentos de quienes no comulgaban con las ideas propuestas por este organismo. Para sortear estos obstáculos procuré completar la realización de entrevistas con un relevamiento extenso de fuentes secundarias de distintos tipos para reponer cabalmente sus perspectivas sobre el problema.

Antecedentes

Esta tesis se inscribe en la intersección entre dos conjuntos de investigaciones dentro de las ciencias sociales. Por un lado, las investigaciones abocadas a comprender diversas dimensiones de las políticas de seguridad y los procesos que las rodean en la Argentina contemporánea. Dentro de ellos también se ubica una serie de trabajos que estudian la expansión de los roles de las Fuerzas Armadas hacia la esfera de la seguridad y la estructuración de las relaciones entre lo civil y lo militar, así como su vinculación con el ámbito de los derechos humanos en el marco del proceso de democratización argentino.

Por otro lado, la tesis retoma estudios provenientes de la sociología política que profundizan sobre los procesos de construcción de estatalidad, preguntándose por las instituciones estatales y las relaciones entre actores sociales y políticos. Al interior de este conjunto de investigaciones se destacan las que tratan con la conformación social de los problemas públicos, especialmente (pero no de forma exclusiva) en el ámbito de la seguridad. La tesis dialoga con trabajos que abordan las configuraciones de actores, repertorios argumentales y disputas que rodean a la conformación de temas en la arena pública.

a. Seguridad, defensa y sus intersecciones

La mayor parte de la literatura académica que problematiza la seguridad coincide en describir un proceso de emergencia de la “inseguridad” como problema público durante la década de 1990 en Argentina (Dallorso, 2014b; Dallorso y Seghezzeo, 2015; Galar, 2009, 2017; Galvani

⁴ El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) es un organismo de derechos humanos argentino creado en 1979 durante la última dictadura cívico-militar por familiares de personas detenidas-desaparecidas. Promueve la protección de los derechos humanos y su ejercicio efectivo a nivel nacional e internacional, denunciando violaciones de derechos humanos y buscando prevenirlas. Ver: <https://www.cels.org.ar/web/presentacion/>

y otros, 2010; Rangugni, 2009). Esto no implica que las preocupaciones por el delito fueran novedosas sino que en la arena pública, política y mediática comenzaron a organizarse dentro de la noción de “inseguridad”. Estos autores señalan que, aunque los significados asociados a la “inseguridad” están constantemente en disputa, con frecuencia esta noción es vinculada con el delito callejero: delitos comunes que ocurren en la vía pública mayormente protagonizados por los sectores de bajos recursos⁵ (Ayo, 2013; Dallorso, 2014a; Dallorso y Seghezzi, 2015; Galvani y otros, 2010).

Dentro de este conjunto de trabajos, varios autores se preguntan por la relación entre la seguridad y la política (Anzelini, 2017a, 2017b; Eissa, 2022; Fiuza Casais, 2019; Dallorso y Seghezzi, 2015; Pareta, 2021). En esta línea, Pareta señala un doble proceso emergido a partir de la construcción de la seguridad como problema público en la década de 1990: “Por un lado, una securitización de la política. Es decir, que la (in)seguridad se convierte en un aspecto central en la agenda pública de la gestión gubernamental. Y, por otro lado, una electoralización de la (in)seguridad: la cuestión securitaria se presenta como un elemento ineludible en las disputas de las campañas electorales” (2021: 1). En este marco de este proceso, las políticas públicas que tenían como objeto la cuestión de la seguridad y el delito también se han vuelto objeto de estudio (Fiuza Casais, 2018; Frederic, 2014a, 2014b; Hathazy, 2016; Hathazy y Schnyder, 2018; Perelman y Tufro, 2017; Saín, 2012, 2018a; Zajac, 2017, 2021).

En este sentido, gran parte de la literatura especializada afirma que las respuestas punitivas⁶ constituyen las más legitimadas por el poder político-estatal y por las demandas ciudadanas frente a una creciente preocupación por el delito, con diferentes características en distintos momentos históricos (Sozzo, 2016). Esta demanda punitiva viene acompañada de una percepción de la incapacidad de las fuerzas de seguridad⁷ para hacer frente a las diversas dinámicas de criminalidad y ha dado lugar a narrativas sociales y políticas belicistas (Contursi y Tufro, 2018) que pujan por la intervención de las Fuerzas Armadas en seguridad pública, especialmente sobre el tráfico de sustancias ilegalizadas (Calderón Grosso, 2012, 2018, 2019; Eissa, 2019; Pareta, 2021; Pol, 2015; Saín, 2018c).

⁵ De acuerdo con Dallorso (2014a) y Gaudio (2022), esto tiene tres consecuencias: omite problematizar el daño social que producen los delitos de los sectores más poderosos, invisibiliza otras formas posibles de entender la inseguridad en relación con los derechos y las libertades fundamentales, y refuerza la vinculación del delito con la pobreza reforzando la estigmatización de los sectores populares (ver también Kessler, 2012).

⁶ Siguiendo al criminólogo noruego Nils Christie, Máximo Sozzo caracteriza a la “punitividad” como “el nivel de dolor o sufrimiento producido por el sistema penal” (2016: 208) y diferencia su extensión, entendida como la aplicación de dolor a un mayor número de individuos, de su severidad, entendida como la aplicación de un mayor nivel de sufrimiento.

⁷ Las fuerzas de seguridad en Argentina pertenecen al sistema de seguridad interior y dependen del Ministerio de Seguridad nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ello incluye todos los cuerpos policiales y además las cuatro fuerzas de seguridad federales: Policía Federal, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y Policía de Seguridad Aeroportuaria (ver nota al pie 45).

Estos estudios han explorado la relación del ámbito de la seguridad con la esfera política y pública, abordando los vasos comunicantes con “lo social”. Sin embargo, no ha sido atendido en tanto objeto de estudio específico, como lo hago aquí, el interrogante por cómo la distinción entre estas dos esferas se pone en tensión dentro de las configuraciones de sentidos, actores, prácticas y discursos que hacen a la tematización de la seguridad.

Ello se conecta con otro subconjunto de investigaciones que abarca las relaciones entre el ámbito militar y el ámbito civil. En Argentina es amplísima la literatura sobre relaciones cívico-militares⁸, asentada sobre un gran nudo problemático que adquirió en América Latina renovada centralidad a partir de la última ola de dictaduras cívico-militares: la idea de que la interferencia de las Fuerzas Armadas en la vida política de una nación propicia una autonomía de las corporaciones militares (Lutterbeck, 2018; Pion-Berlin, 2011).

Actualmente en el centro de estos debates algunos autores ubican un “auge de las Gendarmerías” (Lutterbeck, 2004) a nivel mundial en el abordaje de conflictos que no entran claramente dentro de la categoría de ‘defensa’ o de ‘seguridad’ (Pion-Berlin, 2010; Pion-Berlin y Trinkunas, 2011; Lutterbeck, 2013). Esto también es problematizado por diversos autores en el contexto argentino (Battaglino, 2016; Dallorso, 2014a; Hathazy, 2016; Hathazy y Schnyder, 2018; Motto, 2018; Salles Kobilanski, 2012; Zajac, 2017, 2021).

Este proceso se relaciona con las problemáticas identificadas como “nuevas amenazas a la seguridad” (Koonings y Krujit, 2002; Saín, 2001). Definidas como el “conjunto de riesgos y situaciones conflictivas no tradicionales, no generadas por los conflictos interestatales derivados de diferendos limítrofes-territoriales o de competencias por el dominio estratégico, y sujetos a resolución de carácter militar a través del empleo o de la amenaza de empleo de las Fuerzas Armadas” (Saín, 2001: 2) se plantean como ataques a la soberanía nacional del Estado y son colocadas en el cruce entre seguridad y defensa. Aquí se ponen en juego una serie de conceptualizaciones acerca de las fronteras como espacios que concentran tanto funciones de seguridad como de defensa (Baeza, 2016; Frederic, 2020).

En estrecha relación con estos desarrollos teóricos, mostraré aquí que parte de la tensión en el debate público por la demarcación en Argentina se condensó en torno a la intervención de la Gendarmería Nacional⁹ en ciertas políticas de seguridad. En este sentido, la tesis analiza cómo las fronteras se volvieron núcleos de disputa en cuanto a las funciones policiales y militares durante el período analizado y los modos en que la cuestión de las “nuevas

⁸ Samuel Huntington (2000) definió a las “relaciones cívico-militares” como aquellas que se establecen entre los militares y la dirigencia civil de una nación y acuñó el concepto de “control civil” para referirse a la reducción del poder de los grupos militares.

⁹ La Gendarmería Nacional Argentina se presenta como “Fuerza de Seguridad de naturaleza Militar con características de Fuerza Intermedia, que cumple su misión y sus funciones en el marco de la Seguridad Interior, Defensa Nacional y apoyo a la Política Exterior”. Ver: <https://www.argentina.gob.ar/gendarmeria>

amenazas”, específicamente el tráfico de drogas ilegalizadas, funcionó como uno de los hilos conductores de estas discusiones y configuraciones de actores.

Por último, entre los autores que han investigado sobre seguridad y defensa hay quienes observan estas cuestiones desde una perspectiva de derechos humanos. Muchos de estos trabajos retoman las largas consecuencias del terrorismo de Estado para anudar la cuestión de los derechos humanos con la defensa y la seguridad en tiempos democráticos. Las investigaciones llevadas a cabo por integrantes del Centro de Estudios Legales y Sociales sobre estos temas se ubican en este conjunto (Balardini, Alonso y Rocha, 2015; Giordano y otros, 2021; Muzzopappa, 2018; Palmás Zaldúa y otros, 2017; Perelman y Tufro, 2017; Pol, 2015; Pol y otros, 2012; Tufro y otros, 2017).

Algunos de estos desarrollos indagaron los modos en que el activismo por los derechos humanos comenzó a preguntarse por el lugar que le podía caber a esta perspectiva dentro de las políticas de seguridad (Ayo y Fiuza Casais, 2018; Fiuza Casais, 2018, 2019; Canelo, 2001, 2005a, 2007, 2010b; Poczynok, 2011). Entre estos trabajos se destacan los del Equipo de Antropología Política y Jurídica de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (Tiscornia, 1998, 2004, 2013; Tiscornia y Pita, 2014) y los del Programa de Estudios de Control Social perteneciente al Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (Ayo y Seghezze, 2014; Galvani y otros, 2010; Seghezze, 2010, 2014). En muchos casos esta pregunta se asentó en la dimensión de estas políticas que aborda los problemas de violencia social e institucional¹⁰. En esta tesis propongo un acercamiento a la cuestión de la demarcación, tradicionalmente tematizada por los actores del ámbito de los derechos humanos como un problema de intervención militar en política interna, desde una mirada que prioriza sus conexiones y distancias con la seguridad. Hasta aquí procuré realizar un abordaje sucinto de las líneas de producción científica en seguridad y defensa en las que se inscribe esta tesis que, lejos de ser un repaso acabado de todos los estudios sobre dichas cuestiones, se enfocó en aquellos que tratan elementos vinculados con la distinción entre ambos conceptos.

b. Estatalidad, entramados socio-políticos y construcción de agendas públicas

Otro conjunto de trabajos, especialmente desde la ciencia política y la sociología política, han realizado aportes para pensar la construcción de lo político y la estatalidad en su vínculo con distintas dimensiones de la vida social. Nuevamente, no pretendo agotar en este apartado esta larga tradición de pensamiento. Estos desarrollos se relacionan con aquellos ya

¹⁰ Me refiero aquí en particular a las violencias perpetradas por instituciones policiales, fuerzas de seguridad, servicios penitenciarios y Fuerzas Armadas. Sobre las disputas en torno a la categoría de “violencia institucional”, ver, entre otros: Perelman y Tufro (2016); Guemureman y otros (2017); Tiscornia (2022) y Pita (2022).

reseñados especialmente en cuanto al análisis de agrupamientos de actores socio-políticos y de políticas públicas ejecutadas por diversas áreas estatales.

Una primera serie de estos trabajos se concentra en los actores que interactúan con la esfera de “lo estatal”. Por un lado, interrogando distintas formas de relacionar el campo del poder con el campo del saber en la vida estatal (Morresi y Vommaro, 2011). Por otro lado, enfocando los vínculos entre las burocracias del Estado y otros actores como la sociedad civil, la academia y los medios de comunicación en tanto portadores de una *expertise* propia y movilizados de sentidos sociales en torno de diversas formas de hacer política (Lorenc Valcarce y Solanas, 2020; Pereyra, 2011; Vecchioli, 2011). Estos estudios parten de reconocer que “la política” no es una esfera autónoma como tampoco lo es el Estado, contribuyendo a derribar esta tensión entre Estado y sociedad a través del análisis de configuraciones de actores que pertenecen a una multiplicidad de ámbitos en simultáneo (Barrault-Stella y Lorenc Valcarce, 2015; Vommaro y Gené, 2017; Vommaro, 2017).

Esta tesis abreva en estos desarrollos al concebir a la construcción de la vida política más allá de lo partidario y mostrar cómo interactúan entre sí actores estatales, partidarios, organizaciones sociales, organismos de derechos humanos, expertos y medios de comunicación alrededor de la problematización pública de la demarcación. En el ámbito que aquí nos ocupa, como expresan Barrault-Stella y Lorenc Valcarce (2015), el Estado se materializa en sus políticas de seguridad y moviliza a determinados actores burocráticos y recursos materiales, pero también a ciertos segmentos de la población que no son los mismos que se movilizan en las políticas sociales, educativas o económicas. Aunque pueden existir superposiciones, como la intersección entre política social y política criminal (Ayos y Dallorso, 2011; Ayos, 2012, 2013), dialogaré especialmente con quienes analizan cómo estas coaliciones sociopolíticas forman redes que se disputan el saber y el poder, por ejemplo, en el ámbito militar (Canelo, 2005a, 2009, 2010a, 2010c, 2014, 2016a, 2019a).

Desde la sociología política, un segundo conjunto de trabajos ha interrogado las coaliciones socio-políticas y electorales analizando los modos de reclutamiento detrás de distintos armados político-partidarios. Por ejemplo, autores como Cruz (2018) han estudiado diversos modelos de construcción de coaliciones y su relación con la dirigencia política, los acuerdos y los disensos al interior de espacios de color político distinto. Algunos de estos desarrollos echan luz sobre alianzas a priori de sentido “progresista” como el kirchnerismo (Aboy Carlés, 2014; Pareta, 2021). Mientras que otros exploran las continuidades y rupturas entre las derechas tradicionales y las “nuevas derechas” para cuestionar en parte lo novedoso de estas construcciones políticas (Monestier y Vommaro, 2021; Luna y Rovira Kaltwasser, 2021) o indagan sobre las trayectorias electorales de las alianzas de derecha (Gallo, 2018; Vommaro, 2019; Vommaro y Morresi, 2016). En el caso argentino, estos estudios resaltan la llegada masiva al Estado de actores del empresariado que articuló fuertemente a las elites políticas

con grupos de interés económico (Canelo, 2019b; Canelo y Castellani, 2016; Canelo, Castellani y Gentile, 2018). Estos trabajos servirán para echar luz sobre cómo estas coaliciones encuentran puntos de contacto y diferencias en sus discursos y prácticas sobre la cuestión de la demarcación, tanto cuando ocupan el gobierno como cuando son parte de la oposición, y cómo construyen, derriban y reconstruyen alianzas con otros actores.

Un tercer conjunto de estudios es aquel que trata sobre la construcción de problemas públicos. Montados sobre los trabajos de Gusfield (1984), algunos autores han explorado los procesos de tematización pública de ciertos temas en contextos particulares. Por ejemplo, Sebastián Pereyra (2009, 2011, 2014, 2017) ha estudiado este proceso en la agenda de la corrupción en Argentina. Quienes han trabajado respecto del problema de la seguridad en Argentina enfatizan los procesos de movilización colectiva alrededor de las demandas sociales por justicia y seguridad (Galar, 2009; Schillagi, 2009) y la actuación de los “casos conmocionantes” o “escándalos” a la hora de estructurar el proceso de construcción de un problema público (Galar, 2016, 2017; Schillagi, 2011).

Cómo se constituyen núcleos de actores expertos, qué caracterización que estos actores hacen del problema, sus usos del lenguaje específico, los recursos simbólicos y argumentativos que utilizan para definir ese problema como asunto de interés público, la organización de sus estrategias y sus demandas son algunas de las dimensiones abordadas en estos trabajos. Retomo estos aspectos para observar la demarcación como objeto, y me aproximo a los sentidos que los actores generan y ponen en circulación sobre ese objeto, cómo los utilizan para definirlo y describirlo públicamente como problema y qué conflictos existen entre ellos respecto de esos sentidos. Al mismo tiempo, también me enfoco en las respuestas institucionales sobre la cuestión de la seguridad y de la defensa para analizar de qué modo van moldeando el problema y su tematización pública.

En este breve recorrido he intentado reconstruir los antecedentes que me permitieron reflexionar sobre la construcción de la demarcación como problema público en Argentina. Si bien identifico trabajos que investigan sobre los actores que se disputan el significado de la seguridad y de la defensa, me pregunto particularmente por los cruces entre ellas para pensar su yuxtaposición a partir de una serie de coyunturas clave. Esta tesis es un aporte al conocimiento construido en estos campos en dos sentidos: por un lado, porque abona a pensar la demarcación en un período reciente que aún no ha sido abordado de modo suficiente y, por otro lado, explora el problema de la demarcación desde una perspectiva teórica que hasta ahora no ha sido utilizada para analizar este objeto de estudio.

Marco Teórico

La perspectiva teórica en la que se sitúa este trabajo se asienta principalmente dentro de la sociología de los problemas públicos, que se enfoca en estudiar cómo una situación definida como problemática por un grupo de personas puede llegar a convertirse en un “problema público” (Gusfield, 1984). Articula esta perspectiva con elementos de otros entramados conceptuales tales como la noción de “comunidad epistémica” (Haas, 1992) para pensar agrupamientos de actores expertos y su movilización en torno de una agenda común, y la idea de “securitización” (Waever, 1995, 2004) con el objetivo de problematizar las múltiples conceptualizaciones sobre el término “seguridad” y los modos en los que este concepto es utilizado para abarcar cada vez más situaciones de la vida social. Por último, utilizo también la noción de “demarcación” (Pol, 2015) para pensar los debates sobre el vínculo entre la seguridad y la defensa del Estado en el caso argentino.

La conformación de problemas públicos es el resultado de un proceso de definición colectiva por el que determinados hechos son considerados problemáticos por un conjunto de actores mediante luchas de intereses, visiones contrapuestas y complementarias, acuerdos y disensos. Joseph Gusfield plantea que la noción de “problemas públicos” da cuenta de las controversias en la arena de la acción pública al mostrar cómo los actores asignan a otros la responsabilidad de “hacer algo al respecto” (1984: 5) y discuten sobre sus posibles vías de resolución. No todo problema social se convierte en público: construir un problema público implica atraer atención y convencer a otros sobre lo indeseable de una situación.

Opera entonces un proceso de selección en el que los problemas compiten por la atención en la arena pública. Como Gusfield (1984), entiendo a la “arena pública” como un campo en el que no todos juegan por igual, sino que algunos tienen mejor acceso que otros, más recursos y habilidades para moldear las definiciones de los problemas. Gusfield (1984) señala que en la definición de un problema siempre domina una determinada visión de la cuestión que es selectiva, deja afuera ciertas cosas. Es la visión de los “propietarios del problema”, quienes definen la orientación apropiada del problema y atribuyen las responsabilidades. La habilidad de crear e influenciar la definición de un problema es lo que Gusfield (1984) llama “propiedad”. El concepto de “propiedad de los problemas públicos” reconoce entonces que en el debate público no todos los actores tienen igual poder, influencia y autoridad para definir un problema.

Me parece necesario recuperar estas definiciones clásicas resaltando que este proceso es “fundamentalmente político” (Loseke 2007, cit. en Pereyra 2009), ya que la existencia de un conflicto y un debate pone de manifiesto que la percepción, interpretación e intervención sobre los problemas públicos está influenciada por consideraciones políticas e intereses sociales dominantes (Gusfield, 1984). En esta tesis utilizo la lente de la construcción de problemas

públicos para pensar cómo se tematizó la cuestión de la demarcación en la arena pública argentina en el período estudiado y analizar las disputas que entablaron entre sí los actores involucrados en esta construcción. Entiendo, como Gusfield (1984), que la actividad de denunciar y reclamar es una actividad retórica, por lo que estudiar los usos del lenguaje es crucial para interpretar el proceso de formulación de demandas y construcción de problemas públicos. Por eso, busqué identificar núcleos de argumentos y definiciones utilizados por los actores, que juegan un papel necesario en el proceso de generar argumentos para convencer a otros o darle magnitud al problema.

En segundo lugar, utilizo la idea de “comunidades epistémicas” de Peter Haas (1992), que parte de que los expertos no son portadores de una verdad sino que sostienen y difunden ideas que pueden guiar a los tomadores de decisión a la hora de responder a un problema. Haas define a una comunidad epistémica como “una red de profesionales con reconocida expertise y competencia en un dominio particular que reclama autoridad sobre un conocimiento relevante dentro de ese dominio o área problemática” (1992: 3) y recupera el concepto foucaultiano de “episteme” como “modo dominante de ver la realidad social, una serie de símbolos y referencias compartidas, expectativas e intenciones mutuas” (Haas, 1992: 27). Es desde esos epistemes que los expertos establecen los límites del debate colectivo en torno de un problema, exponen alternativas y desechan otras a partir de criterios de validez compartidos (Molina, 2016).

Lo distintivo de la idea de “comunidad epistémica” es que sus miembros comparten cuatro elementos: un conjunto de principios y juicios valorativos; creencias y conocimientos sobre las relaciones entre diversos problemas de su dominio y los resultados que buscan obtener; criterios de validez por medio de los cuales arriban a consensos; y un propósito hacia el que dirigen su desempeño (Haas, 1992). Estos elementos, en particular el primero y el último, vuelven apropiada a esta noción para pensar los actores que debaten sobre la demarcación. Considero, como Vitelli (2015), que este marco interpretativo es útil porque da cuenta de la participación en un grupo organizado alrededor de un cuerpo de ideas con el propósito de influir sobre políticas estatales. En línea con la sociología de los problemas públicos, esta perspectiva deja ver la dimensión prominentemente política y retórica de estos procesos, algo que también recupero en la tesis.

En tercer lugar, creo necesario vincular estas herramientas teóricas en el campo de la seguridad y la defensa. La tesis problematiza los modos en que los actores conceptualizan estos dos términos porque entiendo que esas concepciones se vinculan con sus argumentos y sus estrategias en el espacio público. Estas conceptualizaciones fueron modificándose en parte de la mano de una expansión global del concepto de seguridad y que Waever denomina proceso de “securitización” (Waever, 1995, 2004). La definición de un problema como perteneciente al ámbito de la seguridad depende, en principio, de presentarlo como una

amenaza fundamental a un objeto de referencia (tradicionalmente, el Estado). La identificación de esa amenaza es la que justifica el uso de medidas extraordinarias para eliminarla (Waever, 2004). Waever (2011) se pregunta por el modo en que este proceso ocurre dentro de la esfera política: cómo y por qué los decisores políticos ponen a la seguridad en el centro de una multiplicidad de problemas heterogéneos¹¹. Mediante el proceso de “securitización”, la seguridad pasa de ser un fenómeno centrado en el Estado a verse como un fenómeno multidimensional que puede involucrar diversos objetos. Esta construcción coloca al objeto de referencia en “modo de emergencia” ante esa amenaza y propicia un “tratamiento extraordinario” del problema (Baeza, 2016).

Por otra parte, Weaver se refiere a la seguridad como “un acto de habla” (2004: 9) remarcando la importancia del lenguaje y la retórica: al nombrar una situación como un problema de seguridad, ésta se vuelve securitaria. Waever (1995) sostiene que son las élites y el Estado quienes tienen mayor poder para realizar esta operación y pueden utilizarla en favor de sus intereses. El autor entiende que mediante la definición de un fenómeno como “securitario” éste es trasladado a un campo en el que el Estado y las élites dominantes tienen un rol especial para movilizar recursos. Esto pone a la seguridad como meta máxima y como valor positivo en sí mismo, eliminando otras formas de conceptualizar los problemas. Como también sostiene Gusfield (1984), la legitimidad de los actores determina su poder discursivo para impulsar procesos, en este caso, securitizadores. No se trata de estrategias lineales de un actor, sino de disputas (Baeza, 2016). Inspirándome en estos trabajos, utilizo la noción de “securitización” para indagar cómo el problema de la demarcación se construyó en relación con estos procesos, anclando diversas conceptualizaciones de los actores acerca de los recursos militares y policiales del Estado para abordar fenómenos diversos.

En cuarto lugar, a lo largo de esta tesis utilizo el término “demarcación” para referirme a “la separación tajante entre las esferas de seguridad interior y defensa nacional” (Pol, 2015: 369). Como señala Pol, el trazado de una línea de demarcación distingue entonces “las funciones de seguridad y las de defensa” del Estado¹² (Pol, 2015: 370). Como reseñamos al inicio de este capítulo, en el caso argentino esta escisión se plasmó en normativa sin dejar de ser objeto de luchas entre diversos actores. Fue este principio de demarcación el que dio origen al “consenso básico” (Saín, 2000) en el contexto de la transición democrática, por lo cual Pol lo identifica como “un hecho fundacional y estructurador de la democracia argentina” (2015: 396).

¹¹ Por ejemplo, conceptos como “seguridad humana” que aluden a problemas que no son del ámbito de la seguridad pero son incluidos dentro de éste, desde lo laboral hasta lo cultural (Tibiletti, 2001).

¹² La defensa y la seguridad están estrechamente asociadas al concepto de Estado en su definición weberiana centrada en la idea de violencia legítima: ambas aluden a la territorialidad, a la soberanía, a los intereses nacionales, a la independencia y a la autodeterminación (López, 2006, 2017).

Estrategia metodológica

Siguiendo el marco teórico y los objetivos de investigación, la estrategia metodológica de esta tesis es de carácter cualitativo porque ello permite interpretar de manera holística y flexible la interacción mutua entre actores, la construcción colectiva de significados en torno de un tema y el contexto en el que actúan (Sautu, 2005). Dado que me propuse analizar sus recursos retóricos, argumentos y estrategias tanto como los procesos y los resultados de su influencia en la problematización pública de la demarcación, analicé un corpus de documentos que complemento con la realización de entrevistas semi-estructuradas.

En cuanto al análisis de fuentes secundarias, el corpus estuvo compuesto por: normativa; notas de prensa y editoriales de medios de comunicación; comunicados y posicionamientos públicos de organizaciones de la sociedad civil; documentos del Poder Ejecutivo (comunicados de los Ministerios de Seguridad y de Defensa, comunicaciones de Jefatura de Gabinete de Ministros, discursos transcritos por la oficina de Presidencia de la Nación, presupuestos emitidos por el Ministerio de Economía); y documentos del Poder Legislativo (proyectos de ley, de declaración, de resolución, versiones taquigráficas de sesiones de debate). En todos los casos se trató de documentos digitales.

Tabla 1. Cantidad de piezas documentales relevadas según tipo de fuente

Tipo de fuente	Cantidad de piezas
Documentos de prensa	425
Documentos del Poder Ejecutivo	222
Documentos del Poder Legislativo	37
Documentos de sociedad civil y academia	84
Documentos normativos	65
Total de piezas documentales	833

Fuente: elaboración propia.

Para conformar el corpus hemerográfico seleccioné tres periódicos de importante tirada nacional (La Nación, Clarín y Página 12) que complementé con noticias de otros medios (Perfil, Infobae, Ámbito Financiero, La Política Online, Crisis, Agencia Paco Urondo, ANRed) en la medida en que me permitieran recuperar información o declaraciones relevantes. Utilizo a la prensa como fuente de visiones propias de cada medio a través de sus editoriales y también como fuente de posicionamientos de otros actores porque entiendo que “pese a sus limitaciones y sesgos, posibilita acceder al más amplio registro de la acción pública,

conformada por la interacción entre actores, instituciones y grupos que, al intervenir en cooperación y tensión, habilitan la dimensión de lo público” (Galar, 2017: 62). Para recopilar las notas utilicé un sistema de búsqueda mediante palabras clave combinado con un filtro temporal coincidente con el período bajo análisis.

Por otra parte, los documentos producidos por organizaciones de la sociedad civil me permitieron acceder a las interpretaciones que estos actores hicieron de los acontecimientos aquí analizados y a las estrategias que desplegaron para movilizar sus argumentos en la arena pública. Del mismo modo, a través de los documentos emitidos por organismos del Estado me acerqué no sólo al “punto de vista oficial” (Lorenc Valcarce, 2005) sobre el problema en determinados momentos sino también a las disputas entre actores de distintas inscripciones políticas y partidarias, y a cómo se conforman estrategias y contra-estrategias para deslegitimar la narración autorizada de un problema (Schillagi, 2011).

Este análisis fue complementado con entrevistas semiestructuradas cuyas transcripciones fueron tratadas como parte del corpus documental. La entrevista es una conversación sistematizada que permite conocer la perspectiva de los actores sociales a través de recuperar y registrar sus experiencias de vida y percepciones (Sautu y otros, 2005). Las entrevistas semiestructuradas se caracterizan por el uso de pautas o preguntas más o menos generales y flexibles que están derivadas de los conceptos o dimensiones teóricas (Cohen y Gómez Rojas, 2019).

Por vía de un muestreo por expertos (Hernández Sampieri, Collado Fernández y Baptista Lucio, 2014) se realizaron 11 entrevistas semiestructuradas a actores de los ámbitos más salientes identificados durante las primeras etapas del trabajo de campo: Ministerio de Defensa (2 entrevistas), Ministerio de Seguridad (2 entrevistas), otros órganos del Estado (2 entrevistas), sociedad civil (3 entrevistas) y academia (2 entrevistas). Cada entrevistado fue seleccionado por su involucramiento y conocimiento específico sobre el tema analizado.

El análisis del corpus documental y de las entrevistas nos permitió identificar ciertas coyunturas relevantes para los propios actores implicados en la problematización pública de la demarcación en el período estudiado. La selección de estos “acontecimientos” (Schillagi, 2011) emergió de las propias fuentes a medida que el trabajo de campo fue avanzando. Las coyunturas identificadas, que estructuran temáticamente esta tesis, son: las propuestas de creación del Servicio Cívico Voluntario; la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación; la implementación del Operativo Centinela y el Plan Unidad Cinturón Sur; la implementación de los operativos Fortín II y Escudo Norte; el ascenso de César Milani como jefe del Ejército; la campaña presidencial de 2015; la declaración de Emergencia en Seguridad Pública; y la reforma de la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional. En la tesis estas coyunturas están agrupadas en tres capítulos que a su vez se suceden de forma cronológica.

Estructura de la tesis

En el **capítulo 1** reviso de manera novedosa los antecedentes a la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación a la luz de los debates públicos sobre la demarcación entre defensa y seguridad. Muestro que ciertas críticas al abordaje de la seguridad del gobierno reflejaron sentidos que vinculaban a la pobreza con la criminalidad y se conjugaron con discusiones sobre las funciones de las Fuerzas Armadas en seguridad, al tiempo que articularon grupos de actores con argumentos comunes. El capítulo explora cómo la construcción pública de la demarcación se asentó sobre discursos y estrategias de quienes proponían el uso de recursos militares con fines socio-asistenciales y de quienes lo rechazaban, y analiza las configuraciones de actores y argumentos de uno y otro lado.

El **capítulo 2** identifica cómo la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación volvió a traer a escena el debate sobre las responsabilidades estatales para afrontar problemáticas de seguridad. Allí analizo qué disputas se conformaron en torno al rol de las Fuerzas Armadas en este contexto. El capítulo aborda las conceptualizaciones de la noción de seguridad por parte de actores de la élite gobernante y su vínculo con los derechos humanos. Se adentra en algunas coyunturas específicas que tensionaron los significados que los actores dieron a la demarcación en los primeros años de vida del ministerio, como medidas de saturación policial en el Gran Buenos Aires, operativos sobre tráfico de drogas en el norte del país y controversias sobre el ascenso de César Milani en el Ejército.

En el **capítulo 3** me centro en la llegada al gobierno de la alianza partidaria Cambiemos, interrogando las condiciones de posibilidad y el contexto de prioridades y medidas implementadas por el nuevo gobierno en materia de seguridad y defensa. Reconstruyo las discusiones durante la campaña presidencial sobre Fuerzas Armadas y la cuestión de la seguridad para analizar dos coyunturas que hicieron emerger con fuerza el problema de la demarcación: la declaración de Emergencia en Seguridad Pública y la reforma de la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional. Específicamente, analizo la conformación de alineamientos novedosos de actores y la reaparición de núcleos argumentales comunes, y también describo y caracterizo los recursos retóricos, simbólicos y prácticos que desplegaron para movilizar sus posiciones en el espacio público.

Finalmente, las **conclusiones** retoman los desarrollos de los capítulos anteriores de manera transversal para presentar los hallazgos más salientes de la tesis. Dichos hallazgos están ordenados a partir de una serie de ejes estructurantes: la necesidad de repensar la distinción entre “oficialismo” y “oposición”; las tensiones inter-partidarias e intra-partidarias; la contraposición entre “lo normativo” y “lo operativo” en el repertorio argumental de los actores; el juego entre el legado del pasado y los “nuevos desafíos” en seguridad y defensa; y, por último, el rol de los militares en los procesos de securitización y control social.

Capítulo 1

La cuestión de la demarcación en 2010: configuraciones políticas y discursos públicos en torno de los roles de las Fuerzas Armadas

El año 2010 estuvo signado por una serie de acontecimientos significativos para la realidad política y social de la Argentina. Gobernaba el país en ese momento Cristina Fernández, presidenta desde 2007, luego de siete años de gobiernos “kirchneristas”¹³. La celebración del bicentenario de su declaración de independencia, la sanción de la ley que habilitó el matrimonio entre personas del mismo sexo, el desalojo de la comunidad qom formoseña La Primavera, la disputa con Uruguay por la empresa pastera instalada en la ciudad fronteriza de Fray Bentos, además de otros conflictos sociales,¹⁴ marcaron el ritmo del año.

En ese contexto, durante 2010 proliferaron las críticas al abordaje del gobierno nacional respecto de la seguridad pública desde distintos sectores opositores, tanto progresistas como del arco conservador. Tres coyunturas específicas operaron como antecedentes relevantes para comprender este contexto. En primer lugar, la conformación del Acuerdo por una Seguridad Democrática, una “alianza multisectorial” destinada a discutir y proponer soluciones eficaces a problemas de seguridad desde una perspectiva de derechos. El Acuerdo había sido presentado el 29 de diciembre del año 2009 por figuras clave del campo de los derechos humanos como Horacio Verbitsky (CELS), Estela de Carlotto (Abuelas de Plaza de Mayo), Laura Conte (Madres de Plaza de Mayo) y Hugo Cañón (Comisión por la Memoria de la Provincia de Buenos Aires). Así describía Sofía Tiscornia el proceso:

[P]or aquel entonces se vivía un clima de desaliento y desazón con relación a la posibilidad de trabajar seriamente temas de seguridad democrática. El gobierno de Daniel Scioli, en la provincia de Buenos Aires, proponía agravar y reinstalar los edictos de policía y limitar las excarcelaciones, el gobierno nacional dejaba hacer (...) Así, comienzan a convocar y a conversar con organizaciones de la provincia de Buenos Aires y del nivel nacional y con grupos y personas con experiencia en gestión en temas de seguridad. Esto es, grupos y personas que pudieran mostrar formas de imaginar las políticas de seguridad en un registro diferente al manodurismo y a la demagogia punitiva. De esta forma comenzó a formarse un espacio que se proponía aglutinar diferentes fuerzas políticas, capaces de coincidir al menos en un

¹³ Entiendo aquí al “kirchnerismo” como un movimiento sociopolítico de centro-izquierda enmarcado en el peronismo y surgido a la luz de la presidencia de Néstor Carlos Kirchner (2003-2007).

¹⁴ Para una cronología del conflicto social en Argentina durante el año 2010, ver: Cotarelo, María Cecilia (coord.) (2010). “Cronología del conflicto social. Argentina 2010”. Buenos Aires: CLACSO.

mínimo consenso que permitiera construir un “frente discursivo” (...) con capacidad de enfrentar, desde un lugar legitimado, las tradicionales políticas de más penas y más castigo.

(Tiscornia, 2013: 17-18)

Su documento fundacional, en el cual se disputaba el sentido de la “seguridad democrática” frente a posicionamientos de “mano dura”, señalaba varios puntos que más tarde se volvieron objeto de políticas y discursos del nuevo Ministerio de Seguridad. Entre ellos, destaco dos: la conducción política de las fuerzas de seguridad y la gestión no violenta del espacio público (Ayo, 2013). Como se verá, los eventos que sucedieron en la última parte de 2010 tensionaron fuertemente estos dos elementos en particular y sirvieron como puntapié concreto para la creación del nuevo ministerio.

En segundo lugar, es posible ubicar como otro antecedente el homicidio de Mariano Ferreyra, militante del Partido Obrero, el 20 de octubre de 2010. El hecho había ocurrido durante una manifestación en la que trabajadores precarizados del Ferrocarril Roca y organizaciones sociales fueron atacados con armas de fuego por un grupo de choque que respondía a la dirigencia sindical de la Unión Ferroviaria con la complicidad de la Policía Federal. Elsa Rodríguez, Pablo Pintos y Nelson Aguirre fueron gravemente heridos de bala. Al día siguiente más de cincuenta mil personas se movilizaron hasta la Plaza de Mayo. Entre ellos, el Partido Obrero, la Central de Trabajadores de Argentina, organizaciones estudiantiles, sociales, de derechos humanos y dirigentes kirchneristas como Luis D’Elía.

Ciertas versiones conspirativas marcaron los primeros días de la posición oficial. La presidenta Cristina Fernández sostuvo: “Hay algunos que hace mucho tiempo que buscan un muerto en la Argentina y como no lo pudieron lograr desde las fuerzas de seguridad comandadas por los sectores políticos de la democracia, aparecen bandas” (“Cristina: Hay algunos que hace mucho tiempo que buscan un muerto”, La Política Online, 21/10/2010). El Partido Obrero apuntaba contra el gobierno por sus vínculos con la “burocracia sindical” y por no haber dado respuesta al reclamo laboral de fondo que inició la manifestación (“Un muerto y heridos en una pelea gremial”, La Nación, 21/10/2010). Mientras la Unión Ferroviaria buscaba desvincularse, la justicia ordenaba las primeras detenciones (“Ignoramos quiénes y por qué dispararon sobre Mariano Ferreyra”, La Nación, 24/10/2010).

El gobierno, que venía sosteniendo una premisa de no represión a las protestas sociales, se encontró fuertemente golpeado. No sólo por eso, sino también porque el hecho puso de relieve los graves problemas de autonomía policial por los que debía responder. Si bien una semana después del episodio la muerte del ex presidente Néstor Kirchner cambiaría el escenario político, los cuestionamientos a la política de seguridad del gobierno estaban fuertemente instalados en la agenda pública.

En tercer lugar, a principios de diciembre de 2010 murieron 3 personas en la represión conjunta de la Policía Federal y la Policía Metropolitana a la toma del Parque Indoamericano, en el barrio de Villa Lugano en la Ciudad de Buenos Aires, protagonizada por centenares de familias que reclamaban soluciones habitacionales. La inmediata securitización del conflicto centró la discusión en la represión e invisibilizó las condiciones estructurales que originaron la toma del predio (Ferme, Vera y Zapata, 2013).

En medio de tensiones frente a quién debía responder por las muertes, el gobierno porteño y el nacional definieron a la problemática como una cuestión de seguridad. Por un lado, el entonces jefe de gobierno porteño Mauricio Macri lo hizo sosteniendo la vinculación de la toma con grupos criminales y con potenciales efectos negativos de la política migratoria: "las muertes no tienen que ver con el operativo de desalojo que realizó la ciudad sino con la inseguridad y el descontrol de la inmigración" ("Macri insiste: Estamos intentando que el gobierno nacional recapacite", La Nación, 9/12/2010). Por otro lado, la presidenta Cristina Fernández sopesó la importancia de la preservación de la vida frente a la de los bienes materiales y se refirió a quienes "creen que con prácticas violentas vamos a tener mayor seguridad" ("Cristina anunció la creación de un Ministerio de Seguridad", Clarín, 11/12/2010). En ambos casos, la violencia (estatal en uno y no estatal en el otro) fue el núcleo que permitió que la discusión se desplazara desde la falta de políticas habitacionales hacia la necesidad de nuevas políticas de seguridad.

En este capítulo mostraré cómo ciertas críticas al abordaje de la seguridad del gobierno kirchnerista se conjugaron con sentidos y discusiones sobre las funciones e intervenciones de las Fuerzas Armadas en el campo de la seguridad. En los meses previos a diciembre de 2010 existieron discusiones sobre el nexo entre la seguridad y la inclusión social de niños y jóvenes. El corolario de estas discusiones fue el tratamiento en el Congreso Nacional de un paquete de leyes "contra la inseguridad". Entre ellas, dos iniciativas proponían el uso de recursos de las Fuerzas Armadas con fines "socioeducativos" y recuperaban ideas centrales del servicio militar¹⁵ como salida para jóvenes que "no estudian ni trabajan". Los discursos que acompañaron las propuestas "asociaban a las Fuerzas Armadas con un espacio de disciplina y orden donde los jóvenes recibirían el tratamiento adecuado" (Ayo, 2013: 37).

Argumentamos aquí que estas disputas de sentido tensionaron el límite entre defensa y seguridad en el contexto de gestación del Ministerio de Seguridad de la Nación. Puntualizar

¹⁵ Desde 1901, en Argentina los hombres debían cumplir un servicio militar obligatorio (inicialmente a los 21 años y luego a los 18 años) si resultaban seleccionados mediante un sistema de sorteo de acuerdo a su número de identificación nacional. El sistema fue concebido como un dispositivo de nacionalización de amplios sectores sociales, una herramienta de integración de la población en el proceso de construcción del Estado nacional y su Ejército (Laferriere y Soprano, 2014). El servicio pasó a ser voluntario en 1994 tras la muerte del conscripto Omar Carrasco en un cuartel del Grupo de Artillería n° 161 del Ejército en la provincia de Neuquén.

los rasgos principales de ese desplazamiento nos permitirá comprender mejor algunas medidas desarrolladas durante los primeros años de la nueva cartera en lo que hace a esa demarcación. El primer apartado revisa en detalle los discursos mediáticos del diario La Nación que ubicaron un nexo entre las juventudes, la pobreza y la seguridad en este período, y analiza qué papel ocuparon en estos discursos las Fuerzas Armadas. Como se verá, la yuxtaposición que ciertos actores impulsan entre la defensa y la seguridad tiene su correlato en el solapamiento entre el campo del control del delito y la “cuestión social”¹⁶ o, en otras palabras, entre la política criminal y la política social¹⁷. El segundo apartado profundiza sobre cómo ciertos actores político-partidarios conformaron agrupamientos que impulsaron iniciativas políticas concretas alrededor de estos discursos posicionando a las Fuerzas Armadas en un rol de tipo socio-asistencial vinculado a intervenir sobre las redes de sociabilidad de los y las jóvenes de sectores marginalizados. El tercer apartado se adentra en identificar a quienes defendieron la separación entre defensa y seguridad en el período previo a la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación, analizando sus argumentos principales. Finalmente, el cuarto apartado está dedicado a las conclusiones del capítulo y señala las contradicciones del debate por las funciones de las Fuerzas Armadas y su cruce con la esfera de seguridad.

¹⁶ De acuerdo a Robert Castel (1995), desde el siglo XIX la “cuestión social” designa el lugar específico de “lo social” en la preocupación por la capacidad de una sociedad para mantener su cohesión, justamente en el espacio intermedio entre la organización política y el sistema económico. En un contexto de profundas transformaciones asociadas a los procesos de industrialización, la cuestión social señalaba las tensiones surgidas en torno al lugar que podían ocupar las franjas más desocializadas de la población trabajadora en la sociedad industrial. En el siglo XX, con la caída del “Estado social”, se da una *metamorfosis* de esas problemáticas que pone en tela de juicio las formas de *existencia social* de “los excluidos” cuya relación con el trabajo como eje ordenador de la vida social ha cambiado completamente: “la cuestión social se plantea explícitamente en los márgenes de la vida social, pero ‘pone en cuestión’ al conjunto de la sociedad” (1995: 19).

En América Latina, Merklen (1999) sostiene que la “nueva cuestión social” ha sido en gran parte conceptualizada en términos de pobreza, específicamente a partir de la aplicación de las políticas del “consenso de Washington”. El autor llama la atención sobre ciertas formas de desintegración social no representadas cabalmente por la noción de “pobreza”, la que remite a una visión economicista que no contempla modos de precariedad no asociados a la falta de acceso a los mercados: “El ladrón de suburbio no roba sólo para comer, aunque muchas veces esa sea la causa principal del hurto. Lo hace también porque ya no respeta las normas de una sociedad que lo deja fuera y siente desprecio por quienes lo olvidan, sólo quieren no verlo, no saber de él. Ese robo es el medio de acceder a algo que se desea, pero es también mostrar que se está allí, que se es importante y que se es capaz de burlarse de ese mundo” (1999: 120).

¹⁷ Sobre la intersección entre políticas y discursos de la política social y la política criminal en la Argentina, ver, entre otros: Ayo y Dallorso (2011) y Ayo (2012, 2013).

1.1 “Discurso hegemónico de la inseguridad” y militares: el caso del diario La Nación¹⁸

La tendencia a vincular la concepción de “inseguridad” con el delito callejero (esto es, delitos menores contra la propiedad mayormente cometidos en la vía pública) y a éste con la pobreza no es novedosa. Como ya adelanté, es posible rastrear distintos formatos que expresan este nexo al menos desde mediados de la década de 1990, cuando el problema de la seguridad comenzó a adquirir relevancia pública como núcleo de tensión en la “cuestión social”. De acuerdo con Dallorso y Seghezzi (2015) existe un discurso hegemónico de la inseguridad que se ha venido conformando durante las últimas dos décadas y casi sin excepción descansa en esta vinculación.

Los autores retoman el trabajo del sociólogo francés Robert Castel para entender cómo este discurso se desinteresa de las protecciones sociales – es decir, aquella seguridad social referida a las condiciones de vida de las personas (que protegen a los ciudadanos frente a enfermedades, vejez, desempleo) – para interesarse exclusivamente sobre las protecciones civiles. Éstas se concentran en garantizar las libertades individuales y priorizan la seguridad de los bienes, siempre en el marco de un Estado de derecho. Bajo este discurso, el problema de la inseguridad queda circunscrito a esta esfera y muestra como amenazas sólo a aquellos actos que atenten contra la seguridad de ciertos bienes y de ciertos grupos en el espacio urbano (Dallorso y Seghezzi, 2015).

Como reconoce Seghezzi (2013), los jóvenes llenan un lugar fundamental en esta ecuación: en estos discursos la “inseguridad” se restringe al delito y la violencia, y a su vez éstos se subsumen particularmente a aquellos actos protagonizados por grupos sociales desfavorecidos y, en particular, jóvenes pobres. Resulta importante rescatar la noción de “ilegalismos” desde la perspectiva foucaultiana: existen prácticas violatorias de las normas que no son perseguidas por las herramientas penales y la delincuencia como tal no es más que un ilegalismo señalado y perseguido. La definición de un acto como delictivo trasciende la oposición binaria legal-ilegal (Dallorso, 2014b). En este contexto las instituciones del sistema penal son llamadas a diferenciar entre pobres-delincuentes y pobres-trabajadores.

Esta cadena discursiva se tradujo en medidas de endurecimiento penal y policiamiento ostensible que se yuxtaponen con otras de la llamada “nueva prevención del delito” (Ayo y Fiuza Casais, 2018). El sistema penal era presentado casi como el único recurso capaz de hacer frente a la inseguridad, conceptualizada como un estado de caos y violencia sin

¹⁸ La Nación es un periódico tradicional argentino fundado en 1870 por el ex presidente y militar Bartolomé Mitre. Históricamente ha sostenido posiciones ideológicas de corte tradicional y conservador. De acuerdo con el Instituto de Verificación de Circulaciones (IVC), a septiembre de 2020 era el segundo diario en circulación neta paga de ejemplares impresos de lunes a domingos (“Los 24 diarios del IVC circulan más de 500.000 ejemplares cada día”, Infonegocios, 19/02/2021).

precedentes. Sostenía una representante del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED)¹⁹ que

[u]na persona que vive en un barrio donde hay bocas de expendio te va a decir que hay violencia, que hay conflictividad, que tienen miedo. Eso es algo a lo que hay que dar respuesta, porque es un problema de seguridad.

(Representante del ILSED, entrevista propia, 23/03/2022, Buenos Aires)

Los medios no funcionan sólo como espejos de los actores que participan de la construcción del problema público, sino que ellos mismos moldean las imágenes que muestran (Schneider, 1985). La competencia por la definición de un problema se da en múltiples ámbitos, entre ellos los medios de comunicación en todos sus formatos, donde los problemas se discuten, se seleccionan, se definen, se enmarcan y se presentan (Hilgartner y Bosk, 1988). Los medios tienen un rol central en identificar problemas y acercarlos al foco de la atención pública, ya que identificarlos también significa crearlos: un problema es amplificado si hay periodistas comentando sobre él, formando un “circuito de legitimación del problema” (Lorenc Valcarce, 2009; cit. en Galar, 2017).

Esta línea argumental se evidenciaba en la forma en que algunos medios de comunicación construían sus críticas a la gestión del gobierno kirchnerista en materia de seguridad. Algunos medios señalaron la incapacidad de las fuerzas policiales para hacer frente a ciertos fenómenos sociales considerados como problemas de seguridad, y establecieron una conexión causal entre “jóvenes”, “pobreza” y “delito”. En un editorial publicado los primeros días de diciembre, La Nación se refería a los “chicos y adolescentes que se ofrecen, en intersecciones callejeras de tránsito intenso, a limpiar el parabrisas de vehículos particulares” como un problema de “inseguridad física apabullante”, emparentándolos con asaltos y otros delitos violentos, y denunciaba la “sospechosa incapacidad” de las fuerzas de seguridad para vigilar el espacio público. Concluía que la desidia institucional y la inacción policial revelaban “un proceso que a corto plazo termina acostumbrando a los menores que se mueven en la calle a convivir con el delito” (“De la extrema pobreza al delito”, La Nación, 3/12/2010).

Al mismo tiempo, en estos discursos se observan referencias a un antes y un después de la llegada de las agencias de seguridad, una “reconquista” del territorio y del monopolio estatal sobre la violencia entendida como una guerra entre dos bandos: las instituciones de seguridad, por un lado, y el enemigo de turno, por el otro. Este último espacio es comúnmente ocupado por los jóvenes, los pobres, los migrantes o cualquier grupo que pueda homologarse con las clases peligrosas del momento (Tiscornia, 1998). Del mismo monopolio legítimo de la

¹⁹ El ILSED es una fundación surgida en 2004 cuyo objetivo principal es contribuir a consolidar y fortalecer el Estado de Derecho en los países de América Latina y el Caribe a través del trabajo vinculado a las políticas de seguridad, de inteligencia y de defensa. Ver: <https://www.ilsed.org/>

violencia emana la fuerza para mantener el orden interno y para garantizar la soberanía externa. El mismo fenómeno muestra la diferente naturaleza de la fuerza empleada en cada caso: “ordenadora y protectora internamente, defensora y letal externamente” (Saint-Pierre, 2012: 43). La protección de los ciudadanos por parte del estado soberano implica la disolución del concepto de “enemigos internos”, de ahí que el ejercicio de la soberanía consistiera en la neutralización de los conflictos entre los ciudadanos y la conservación del orden mediante el monopolio de la violencia interna.

Ambas funciones de la violencia, interna y externa, son permanentes, requieren una doctrina específica, normativa que regule sus condiciones y límites, burocracias funcionales distintas y formación profesional específica. Aunque los instrumentos utilizados para una y otra son diversos, en algunos casos se pone énfasis en que las fuerzas policiales son incapaces de resolver un problema de seguridad y a partir de allí, por distintas razones, las Fuerzas Armadas aparecen en el discurso como el actor predilecto para cumplir ese rol.

El mismo diario La Nación se posicionaba en este debate a favor de la intervención de las Fuerzas Armadas en la gestión de problemáticas de seguridad. Si bien este periódico también publicaba opiniones de expertos críticos de sectores que podrían considerarse progresistas, como Juan Gabriel Tokatlian²⁰, en diciembre de 2010 una quinta parte (20%) de las editoriales publicadas por el diario presentaron posicionamientos que asociaban “inseguridad” con juventud, pobreza y delito. En contraste, durante noviembre este porcentaje había sido de alrededor del 7%.

Para hacer referencia al tema, el diario mostraba como exitosa la experiencia de otros países de la región en el uso de Fuerzas Armadas en seguridad interna. Así, extendía elogios a la política del gobierno brasileño de militarizar las *favelas* en Río de Janeiro para “combatir” a las “pandillas que habían impuesto su propia ley” en el territorio, apoyadas en el negocio del tráfico de sustancias ilegalizadas (“Tierras de nadie y narcotráfico”, La Nación, 1/12/2010). Relatando la “campaña de pacificación” llevada adelante por más de veinte mil soldados y policías, presentaba a las Fuerzas Armadas como las protagonistas de una suerte de nuevo estado de paz perdurable.

El contrapunto entre Argentina y Brasil descansaba sobre todo en el tráfico de drogas en zonas de extrema vulnerabilidad. Al tiempo que sostenía que el involucramiento de las Fuerzas Armadas en el control del tráfico de drogas ilícitas había sido “resistido por razones ideológicas en toda América Latina”, llamaba a repetir estas políticas y concluía que la

²⁰ Juan Gabriel Tokatlian es especialista en política exterior, crimen organizado, políticas de drogas y narcotráfico. Es profesor en la Universidad Torcuato Di Tella y miembro vocal de la Comisión Directiva del Centro de Estudios Legales y Sociales.

“normalidad” alcanzada tras la intervención militar en las *favelas* brasileñas era un horizonte a seguir en Argentina. Un ex funcionario del Ministerio de Defensa en este período decía:

Lo que levanta La Nación en su editorial, que es el diario que lee este mundo, tiene un peso importante [para las Fuerzas Armadas].

(Ex funcionario del Ministerio de Defensa 2010-2012, entrevista propia, 14/10/2021, Buenos Aires)

Estas son decisiones retóricas que hacen los actores cuando buscan persuadir a otros: el uso de estadísticas, ejemplos, casos o referencias a otros contextos históricos o geográficos, así como las conclusiones que los actores derivan de estos elementos argumentativos, representan al problema y lo vuelven más comprensible para el público cuya atención se quiere atraer (Best, 1987).

1.2 Los detractores de la demarcación en el Congreso de la Nación: jóvenes, delito y Fuerzas Armadas

Estas visiones se replicaron en iniciativas legislativas discutidas durante el año 2010 como parte de un paquete de leyes que buscaban “combatir la inseguridad”. Los debates en el marco de estas iniciativas, y sus repercusiones por fuera del Congreso, también pueden entenderse como parte de los antecedentes a la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación. Dentro de este paquete de proyectos de ley había dos que trataban, en mayor o menor medida, el tema de un posible rol de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad. La estructura de los problemas públicos tiene siempre una dimensión política: la existencia de un conflicto y un debate pone de manifiesto que la percepción, interpretación e intervención sobre los problemas públicos está influenciada por consideraciones políticas e intereses sociales dominantes (Gusfield, 1984; Jamrozik y Nocella, 1998). La inclusión del tema en debates parlamentarios, debates partidarios o tomas de posición del poder político son indicadores de un proceso de “politización” (Schillagi, 2011) porque muestran que las definiciones de una situación son negociadas. Como señala Schillagi, esto implica un trabajo estratégico de los actores, pero no todo ese trabajo es racional ni coherente, conlleva incertidumbres y contradicciones.

El primero de estos proyectos (Proyecto de Ley nº 3315/09, HCSN) fue impulsado por un grupo de senadores del peronismo disidente²¹, encabezados por Hilda Duhalde y Adolfo

²¹ Se conoce como “peronismo disidente” o “peronismo federal” a un sector de dirigentes peronistas que no comulgan con el kirchnerismo. Este sector del peronismo se origina luego de la intervención del Partido Justicialista por parte de la Justicia Nacional Electoral en el año 2005.

Rodríguez Saá, y de la oposición (entre ellos, Samuel Cabanchik por la Coalición Cívica²² de la Ciudad de Buenos Aires y Carlos Rossi por el Frente Nuevo de Córdoba²³) y había ingresado formalmente al Congreso a fines de 2009. El proyecto pedía declarar la emergencia nacional en materia de seguridad ciudadana por el plazo de un año con el objetivo de “dar una respuesta inmediata a los problemas más acuciantes relacionados con la vida y los bienes de las personas amenazados por el delito”. Proponía una serie de medidas: consolidar la “radarización” de la frontera norte del país, otorgar formalmente el control del espacio aéreo a la Fuerza Aérea durante el período que durara la emergencia en seguridad, y utilizar espacios y recursos pertenecientes a las Fuerzas Armadas para implementar “centros de rehabilitación” para jóvenes en condiciones de vulnerabilidad social. Durante 2010 transitó por las comisiones de Justicia y Asuntos Penales y de Seguridad Interior y Narcotráfico, que le dieron dictamen de mayoría favorable en octubre de 2010 con firmas de la Unión Cívica Radical²⁴ (en adelante, UCR) como las de Luis Petcoff Naidenoff y Mario Cimadevilla. Falto de apoyo político, caducó en febrero de 2011 sin haber sido tratado en sesión.

El proyecto instaba al Poder Ejecutivo Nacional a realizar un censo federal de niños, niñas y adolescentes “en situación de riesgo social”, e implementar programas de inserción social destinados a aquellos jóvenes en situación de riesgo de 14 a 25 años que no estudiaran ni trabajaran, así como a formular y aplicar programas de becas para reinsertarlos en el sistema educativo y adecuar la infraestructura necesaria para que realicen actividades deportivas, recreativas y de capacitación laboral. Para el monitoreo de esas acciones, se proponía la creación de una Comisión Bicameral de Seguridad Pública, integrada por las comisiones de Seguridad Interior de la Cámara de Diputados y de Seguridad Interior y Narcotráfico de la Cámara de Senadores, que sesionaría mensualmente.

Los fundamentos del proyecto daban cuenta de muchas de las características del “discurso hegemónico de la inseguridad” (Dallorso y Seghezzeo, 2015). El proyecto consideraba que

²² La Coalición Cívica era una confederación de partidos políticos como Afirmación para una República Igualitaria (ARI), Partido Socialista (PS), Política Abierta para la Integridad Social (PAIS), Generación para un Encuentro Nacional (GEN), Unión por la Libertad (UPL) y un sector de la Unión Cívica Radical (UCR).

²³ El Frente Nuevo fue una coalición formada por partidos de centroderecha de la provincia de Córdoba como el Partido Nuevo contra la Corrupción, por la Honestidad y la Transparencia, Cambio Córdoba y Unión Vecinal Federal. Su principal dirigente era el abogado Luis Juez.

²⁴ La UCR es un partido político fundado en 1891 por Leandro Alem. Es uno de los partidos históricos más importantes de Argentina. Como describe Gallo (2018), la UCR en sus inicios enfrentó a gobiernos conservadores, representó a la clase media en ascenso y a los sectores populares, integrándolos a la vida política nacional aunque sin alterar los fundamentos sobre los que se erigía el régimen oligárquico. En los 80', adquirió un perfil socialdemócrata e hizo una bandera del juzgamiento de los crímenes ocurridos durante la última dictadura cívico-militar. Desde los años 90' perdió caudal electoral, en particular después del estallido de 2001, y luego durante los gobiernos kirchneristas el radicalismo fue experimentando un progresivo corrimiento hacia la derecha que se profundizó con la muerte de Raúl Alfonsín en 2009. Ver: <https://www.ucr.org.ar/>

La Argentina atraviesa una de las peores crisis de inseguridad ciudadana de su historia (...) No sólo se observa un incremento en la delincuencia en general sino también en los niveles de violencia". Además de marcar una ruptura en el tiempo, apelaba a referencias a la violencia a partir de la utilización de un lenguaje emotivo: "En el ámbito de la seguridad, la mejora se traduce en una reducción de la violencia y del temor a sufrir un delito. Hoy, lamentablemente, estamos en las antípodas. Y *la gente oscila entre el temor y la ira. Ya no es el miedo a que nos roben sino a que nos maten el que nos moviliza.*

(Proyecto de Ley nº 3315/09, HCSN, la cursiva es propia)

En su fundamentación, el proyecto recuperaba una serie de conceptos relativos a la centralidad de la seguridad para definir la vida en sociedad, con un fuerte llamamiento a fortalecer los componentes del sistema penal caídos en desgracia. En ese sentido, identificaba expresamente a la seguridad como multifacética y multicausal, por ende, pregonaba que las soluciones propuestas no radicaban únicamente en la pena. La promesa de la inflación penal se conjugaba con la apuesta a intervenir sobre las redes de socialización que poseen, o no, los jóvenes-delinquentes que pertenecían a grupos identificados como "en situación de riesgo".

Como se observa, en el marco de la emergencia pública en materia de seguridad se invoca a las Fuerzas Armadas para intervenir en estas redes de socialización. El proyecto proponía que la institución militar prestara sus "establecimientos ociosos" a los fines de poner en marcha "centros de rehabilitación para niñas, niños, adolescentes con problemas de adicciones o penales". No obstante, en el texto no se hacía referencia a los motivos que permitirían pensar que la intervención de las Fuerzas Armadas -y no de otras instituciones o incluso de las policías, desde una lógica de la inflación penal- contribuiría a resolver "los problemas más acuciantes relacionados con la vida y los bienes de las personas amenazados por el delito" (Proyecto de Ley nº 3315/09, HCSN). El argumento de la capacidad militar ociosa se enlazaba con argumentos para intervenir sobre poblaciones consideradas indeseables y sobre sus redes de sociabilidad:

En la sociedad hay una percepción de que las Fuerzas Armadas tienen una capacidad ociosa que no se usa para nada. Y entonces, bueno, usémosla para esto, esto y esto. Capacidad ociosa y una percepción de con quién y dónde deben estar las personas que ciertos sectores de la sociedad consideran peligrosas por sus condiciones sociales. La vinculación entre la pobreza y el peligro a delinquir, que hay que darles una actividad para que no delincan... y que esa es una función de las Fuerzas Armadas, como

enseñar valores. Las Fuerzas Armadas argentinas que estaban en ese momento, en 2010, cuando los roles de cada uno de los integrantes de las Fuerzas Armadas entre el '75 y el '83 en la comisión de delitos de lesa humanidad estaban siendo investigados en toda su energía²⁵. Entonces, pensar que ahí había una institución que podía enseñar valores era raro.

(Ex funcionaria del Ministerio de Seguridad 2010-2014, entrevista propia, 10/03/2022, Buenos Aires)

El segundo proyecto tratado como parte del paquete de “leyes contra la inseguridad”, que coincidía en algunos postulados delineados con el de emergencia en seguridad, giraba en torno a la creación de un Servicio Cívico Voluntario. De redacción de la senadora radical Laura Montero, pero impulsado principalmente por el entonces vicepresidente Julio Cobos, el proyecto disponía un programa de formación primaria y secundaria con capacitaciones en oficios para jóvenes de 14 a 24 años en instalaciones de las Fuerzas Armadas (Proyecto de Ley N° 2690/10, HCSN).

Esta iniciativa, que fusionaba en un mismo texto otras del mismo tenor presentadas en el transcurso del año²⁶, comenzó a tratarse a fines de agosto. Habiendo sido discutida por las mismas comisiones de Asuntos Penales y Seguridad, fue aprobada con modificaciones en la sesión del 29 de septiembre de 2010 en una votación ajustada por una diferencia de dos votos. El proyecto fue apoyado por el peronismo disidente y el radicalismo en su conjunto, además del Frente Progresista Cívico y Social²⁷. El Frente para la Victoria²⁸ (FPV) votó orgánicamente en contra del proyecto por decisión de la dirigencia del partido, tal como lo expresó el jefe de bloque Miguel Pichetto²⁹ en su intervención durante el debate. A excepción

²⁵ Como señalan Andriotti Romanin y Tavano (2019), desde 2003 las políticas reparatorias vinculadas a los crímenes cometidos durante la última dictadura cívico-militar argentina se volvieron un tema central en la agenda del gobierno. Luego de la derogación de las leyes de Punto Final (1986) y Obediencia Debida (1987) se inauguró un nuevo ciclo en la búsqueda de justicia. Desde 2006 se incrementaron progresivamente la cantidad de juicios por lesa humanidad finalizados por año. Hasta 2010 inclusive se habían finalizado 42 juicios.

²⁶ Los proyectos anteriores eran de autoría de Ernesto Sanz (Unión Cívica Radical, expediente n° 1329/09), Adolfo Rodríguez Saá (Alianza Frente Justicialista, expediente n° 2642/10) y José Pampuro (Alianza Frente Para la Victoria, expediente n° 388/10).

²⁷ El FPCyS fue una alianza conformada desde 2006 por el Partido Socialista, el GEN, la UCR, el Movimiento Libres del Sur, la Coalición Cívica-ARI y el Partido Demócrata Progresista.

²⁸ El FPV fue una coalición nacida en 2003, año en el que presentó la candidatura presidencial de Néstor Kirchner que resultó ganadora. Desde entonces fue liderado por Néstor y Cristina Kirchner. La coalición estuvo integrada por el Partido Justicialista, Nuevo Encuentro, el Partido Intransigente, el Frente Grande, el Partido Comunista, el Partido de la Victoria, Kolina y un sector del radicalismo conocido como “radicalismo K”, entre otras fuerzas de menor envergadura.

²⁹ Miembro del Partido Justicialista desde 1983, Pichetto ocupaba la presidencia del bloque justicialista en el Senado nacional desde fines de 2002, acompañando muchos proyectos claves del kirchnerismo como la Resolución 125, la estatización de las AFJP y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. En 2019 Pichetto renunció a la presidencia del bloque justicialista en el Senado y decidió acompañar la fórmula de Mauricio Macri para las elecciones presidenciales.

del senador José Pampuro (FPV), quien se ausentó de la votación pese a haber sido autor de una de las iniciativas presentadas. Este hecho fue mencionado por varios senadores en sus discursos tanto a favor como en contra del proyecto, entre ellos Pichetto y los mendocinos Ernesto Sanz y Laura Montero.

El proyecto aprobado fue girado a la Cámara de Diputados, donde quedó paralizado y nunca fue tratado. Sin embargo, su aprobación parcial en el Senado fue señalada por algunos medios como “un triunfo de Cobos” (“Triunfo de Cobos: el Senado aprobó su proyecto de servicio cívico militar”, La Política Online, 29/09/2010). Marcando una fuerte posición que confrontaba abiertamente con Cobos³⁰, la ministra de Defensa Nilda Garré adelantó que la presidenta vetaría la ley si resultaba aprobada. En una de varias declaraciones a la prensa, Garré tildó al proyecto de ser “un disparate” (“Tropa alistada para estudiar”, Página 12, 15/10/10) que no sólo resultaba inaplicable por su pobre técnica legislativa, sino que estaba muy lejos de la capacitación específica y de las misiones primarias de las Fuerzas Armadas. En respuesta a las críticas, Cobos sostuvo en una nota de opinión publicada por el diario Clarín³¹ que “Sin educación y sin trabajo, deambulan por calles y plazas miles de chicos y adolescentes, por lo que es posible imaginar que son presa fácil de la droga, el alcohol y la violencia” haciendo referencia a una experiencia similar aplicada en la provincia de Mendoza, de la que había sido gobernador, en la cual el uso de recursos militares “generó un acercamiento de las fuerzas armadas a la sociedad, llevando a cabo una importante función social” (“Soluciones concretas para los jóvenes marginados”, Clarín, 2/8/10).

En su redacción final, el proyecto presentaba como objetivos principales del Servicio Cívico Voluntario “otorgar espacios de contención a jóvenes en situación de riesgo”; “alentar, a través de políticas activas, la terminación del ciclo educativo básico y capacitación en artes y oficios” para insertarlos en el mercado laboral; “promover el desarrollo de actividades y talleres culturales, artísticas, recreativas y de toda otra temática que fomente la cohesión social”; y

³⁰ Cobos venía manteniendo fuertes tensiones dentro del gobierno nacional luego de su voto negativo contra la Resolución 125/2008 impulsada por el kirchnerismo para aumentar las retenciones a las exportaciones del sector agropecuario, tras lo cual se había negado a renunciar a su cargo de vicepresidente. Si bien a comienzos del año 2010 Cobos sostuvo que la única forma de que se retirara del cargo sería sometiéndose a un juicio político, funcionarios de alto rango del gobierno nacional insistieron en que no impulsarían un proceso en su contra para apartarlo.

³¹ Fundado en 1945 por el empresario y político Roberto Noble, el diario Clarín es el diario con mayor tirada nacional en todo el país. En septiembre de 2020 se ubicaba primero en promedio de circulación neta paga de lunes a domingos según datos del Instituto de Verificación de Circulaciones (“Los 24 diarios del IVC circulan más de 500.000 ejemplares cada día”, Infonegocios, 19/02/2021). Sostuvo en sus inicios un ideario antiperonista. En los primeros años del gobierno de Néstor Kirchner, Clarín mantuvo con éste una buena relación. El vínculo con el kirchnerismo se descompuso fuertemente tras el conflicto por la Resolución 125/2008, durante el cual Clarín sostuvo una posición crítica de las políticas del gobierno de Cristina Fernández. La tensión se profundizó por la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual impulsada por el kirchnerismo en 2009, que imponía a los grandes grupos económicos de dicha industria (como el grupo Clarín) un límite en la cantidad de licencias de las que podían ser adjudicatarios.

alentar “conductas y programas solidarios y productivos como herramientas de crecimiento personal y social” (Proyecto de Ley N° 2690/10, HCSN). Como opinaba un ex militar,

Las Fuerzas Armadas no tienen un rol de reformatorio. Hay espacio y se necesita gente joven, las Fuerzas están subocupadas. Si hay necesidad de trabajo, es una alternativa muy buena. Las Fuerzas Armadas son ordenadoras de una moral, pueden enseñar a los jóvenes a ser limpios, ordenados y trabajadores. Un amplio sector de la sociedad hoy no tiene esa educación por las carencias que tiene. Sacarlos de la inercia de no hacer nada, mostrarles qué es lo que les va a pedir el mercado de trabajo, que no es menos que lo que les pide el cuartel. El mercado de trabajo hoy no encuentra gente capacitada para nutrirse de operarios y obreros. Un reordenamiento disciplinario libre y voluntario, no tomarlo como algo obligatorio. La única forma de tener algo valioso a futuro es la educación. Si las Fuerzas Armadas pueden contribuir en algo, que lo hagan.

(Comandante retirado de la Fuerza Aérea, entrevista propia, 31/01/2023, Buenos Aires)

Ambos proyectos compartían la idea de que los jóvenes provenientes de sectores de extrema vulnerabilidad eran quienes debían ser objeto de acciones para “fomentar la cohesión social” como estrategia básica con el fin de “combatir la inseguridad”. Fundamentalmente, lo que proponían era ampliar las funciones de control social del Ejército³². Y sus fundamentos también daban cuenta de ello, refiriéndose a la consolidación de lazos comunitarios como forma de “fijar pautas de comportamiento social imprescindibles para el funcionamiento armónico” de la sociedad. A diferencia de otras propuestas como aquellas de las que se hacían eco los editoriales de La Nación, en estas iniciativas el rol de las Fuerzas Armadas en la cuestión securitaria no estaba conceptualizado como represivo, sino como socio-asistencial. En relación a eso, mostraban una vinculación entre orden y moral que anudaban en las Fuerzas Armadas como actor privilegiado de ese entramado.

En principio, entonces, es posible decir que un grupo de actores impulsaron en este período iniciativas que reprodujeron argumentos ligados al “discurso hegemónico de la inseguridad” (Dallorso y Seghezzo, 2015) en cuanto a la asociación del delito con la pobreza y la juventud.

³² Estas ideas resonaban con propuestas de los primeros años 2000 como el programa “Voluntarios para la Defensa”. Este programa proponía la incorporación transitoria de unos 45.000 voluntarios ofreciéndoles un sueldo y cobertura asistencial. De acuerdo con el entonces Jefe del Estado Mayor Ricardo Brinzoni, el programa permitía obtener “muestras estadísticas sobre el estado sanitario de nuestros jóvenes [...] condiciones de vida, niveles básicos de educación y otros indicadores necesarios para la adopción de políticas sociales en todo el país [...] puede ayudar a canalizar soluciones al [...] desempleo y la subocupación” (Soldados, IV/2000, cit. en Canelo, 2014: 4).

Mayormente vinculados con el arco opositor al gobierno kirchnerista, sus iniciativas contaron con el apoyo de dirigentes que representaban tradiciones políticas muy distintas como el peronismo y el radicalismo. Estos actores buscaron convocar a las Fuerzas Armadas como un recurso estatal para abordar problemas de seguridad. En ese sentido, una de sus estrategias fue la utilización del lenguaje emotivo para buscar mayor efectividad en sus posicionamientos en la agenda pública, simultáneamente acompañado de un discurso racional, entrelazando ambos registros. Si bien estos actores invocaban un nuevo rol ampliado para las Fuerzas Armadas, algunos se mostraron favorables a un uso represivo o “policial” del instrumento militar y otros más favorables a un rol de asistencia social, entendiendo por esto una serie de estrategias de intervención focalizada y limitada sobre aquellos grupos percibidos como vulnerables en la estructura socioeconómica del país. Como se verá en el apartado siguiente, ninguno de estos argumentos estuvo exento de críticas por parte de los “guardianes” de la demarcación entre defensa y seguridad.

1.3 Alianzas y argumentos de los guardianes de la demarcación

Una parte importante de las reacciones en rechazo a estas ideas tuvo que ver con problematizar precisamente las capacidades y misiones fundamentales de las Fuerzas Armadas. Las propias autoridades del Ejército emitieron declaraciones aseverando que “las tareas y responsabilidades propias y naturales del ámbito militar” no incluían “la enseñanza formal de adolescentes y jóvenes” (“Locos por la seguridad”, Página 12, 26/9/10). La ministra de Defensa hizo apariciones en distintos medios de prensa para manifestar su desacuerdo en representación del gobierno: “Este tipo de proyecto alejaría totalmente a las Fuerzas Armadas de lo que es su misión específica: prepararse para la guerra y asistir a la comunidad en caso de catástrofes y emergencias” (“El Gobierno criticó el proyecto del servicio cívico voluntario”, Clarín, 24/9/2010). Nilda Garré afirmó que las Fuerzas Armadas no estaban preparadas para ocuparse de “jóvenes con problemas” y que “en ningún país del mundo” se les asignaba esa misión (“Garré contra proyecto de Cobos”, La Política Online, 1/10/10).

En días subsiguientes, la ministra puso énfasis en las concepciones autoritarias y represivas que, según su visión, estaban detrás del proyecto. De este modo, agregó que estaba “totalmente descriteriado en cuanto a la solución que puede dar a jóvenes en situación de riesgo (...) subyace la idea, la vieja idea de que el orden, la jerarquía, la autoridad y los mecanismos duros pseudo-represivos van a mejorar [la situación]” (“Para Garré, el Servicio Cívico que impulsa Cobos ‘es un disparate’”, Clarín, 1/10/10). Haciendo referencia a los impulsores del proyecto, acusó: “desoyeron los informes de las tres Fuerzas Armadas” (Ídem, Clarín, 1/10/10) que indicaban que no tenían establecimientos que pudieran destinar a ese fin, con lo cual no era adecuado hablar de capacidades ociosas.

Sectores progresistas de la academia se pronunciaron en el mismo sentido. Señalaba Roberto Bergalli, especialista en derecho y criminología: “Educar o formar en oficios a los jóvenes por ahora excluidos que puedan hacerlos hábiles para asumir en sus futuros los desafíos de la vida social no puede ser jamás una tarea de personas que no están preparadas para ello” (“Debate por la educación verde oliva”, Página 12, 4/10/10). En consonancia con este planteo, el CELS sostuvo que el proyecto representaba “una contradicción” con la misión principal de las Fuerzas Armadas e implicaba “un debilitamiento del principio de mantener a las Fuerzas Armadas ajenas a cualquier tipo de intervención en materia de seguridad interior”, lo que calificaba de “un grave retroceso” (Perelman y Neustadt, 2011: 81-82).

Cada vez que hay un decreto o un discurso que desafía [la demarcación], que coquetea con un gris, suena una alarma y ahí se pone en juego el prestigio de los derechos humanos, el prestigio ético de los derechos humanos, otra cuestión dinámica, otra cosa que hay que seguir sosteniendo y actualizando, pero se puede activar con cierta autoridad y [desplegando] también argumentos que son políticos, morales, históricos y legales.

(Representante del CELS, entrevista propia, 15/03/2022, Buenos Aires)

Como remarca Soprano (2014), de acuerdo con el Decreto 1691/2006 que contiene la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas la misión principal de las Fuerzas Armadas es la de conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal. Las leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior establecen que únicamente como misiones “subsidiarias” pueden participar de operaciones de la Organización de las Naciones Unidas, en operaciones de seguridad interior previstas por la Ley de Seguridad Interior, en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos y en la construcción de un sistema de defensa subregional.

Siguiendo a Soprano (2014), las definiciones alcanzadas acerca de las misiones y, en general, la configuración del instrumento militar -su estructura orgánico-funcional, despliegue y equipamiento- corresponden a una serie de resoluciones y directivas de orden ministerial que señalan prioridades del poder político en determinados momentos históricos. Su persistencia como normas orientadoras de la política militar y de defensa depende de su apropiación por parte de cada gestión del Poder Ejecutivo Nacional. Una de las consideraciones fundamentales es, entonces, “en qué medida el empleo militar recurrente en este tipo de misiones subsidiarias no acarrea la desprofesionalización de su personal, el desgaste de equipos y medios en funciones que no son principales, e incluso se los asocia con usos político-partidarios” (Soprano, 2014: 15).

De este modo, las críticas centradas en el progresivo desarrollo de misiones no primarias, sobre todo para gestionar cuestiones domésticas, se referían a la falta de preparación

específica de los militares para llevar a cabo la tarea a la que los convocaba el proyecto de ley en cuestión. Ello tensionaba la idea de que las funciones excepcionales a las que se aboquen las Fuerzas Armadas no incidan en su doctrina, organización, equipamiento ni en su capacitación. Teniendo en cuenta que ya las autoridades del Ejército se habían expresado en contra de adoptar la tarea propuesta en el proyecto, cabe recordar lo que ha señalado Pion-Berlin: “el fracaso de las misiones excepcionales es mucho más probable cuanto más se distancie de lo que los militares pueden y quieren hacer” (2017: 103).

Un segundo núcleo de críticas se vinculó con asociar el proyecto a una posición regresiva respecto de las conquistas en materia de control civil. Un entrevistado señalaba la fortaleza del control civil que se había logrado durante este período, lo que explica la fuerte preocupación de estos actores por conservar este aspecto:

Garré cuando llega al Ministerio de Defensa empieza a construir un gobierno político que se compone de tres esferas. Por un lado, áreas del ministerio que puedan supervisar lo que los militares hacen. Por otro lado, personal civil que esté a cargo de esas áreas. Y lo tercero es normativa que les dé a esos civiles autoridad para diseñar e implementar políticas (...) Lo que se hacía en el ministerio es la construcción de un gobierno político y de un ministerio que, en el caso de Argentina, es por lejos el más desarrollado de toda América Latina, y es el ministerio donde se ejerce realmente un control civil muy sólido.

(Profesor experto en defensa, entrevista propia, 01/9/2021, Buenos Aires)

Organismos de derechos humanos como la Asamblea Permanente de Derechos Humanos (en adelante, APDH) expresaron preocupación por la “reinstauración encubierta del servicio militar” (comunicado de prensa, 27/9/2010) e instaron a los senadores a no aprobarlo. Otras organizaciones vinculadas al ámbito de la educación criticaron la falta de espacios de discusión abiertos a la sociedad civil para tratar un proyecto que demostraba un “desconocimiento irresponsable y vergonzante de nuestro pasado reciente, transformándose en una afrenta para la memoria y el difícil proceso de reconstrucción de la institucionalidad nacional” (Asociación Civil ETIS, 2/10/2010).

La oposición al proyecto en el marco del Congreso la lideró la bancada oficialista de la mano del jefe de bloque Miguel Pichetto quien señaló que el proyecto implicaría “el retorno de las fuerzas militares en temas de la seguridad pública” eliminado durante el gobierno de Alfonsín (“Otra vez los cuarteles, ahora para estudiar”, Página 12, 30/9/10). En su intervención durante el debate parlamentario sostuvo:

Estamos sacando a las fuerzas militares y volviéndolas a involucrar en cuestiones que tienen que ver con la seguridad pública. Esta doctrina fue la que quebramos con el doctor Alfonsín en la década del 80 con dos leyes centrales, dos vigas maestras. Una de ellas fue la Ley de Seguridad Pública, que establecía claramente cuál era el rol de las fuerzas armadas (...) A través de este proyecto, volvemos a colocarlo en un umbral complejo, difícil y peligroso (...) No es esta la función de las fuerzas armadas. Les estamos asignando funciones que no tienen, y no deben. Por eso, les pido que reflexionen. Nuestro bloque va a votar en contra, con una posición clara.

(Cámara de Senadores de la Nación, Versión Taquigráfica provisional, 18° Reunión, 13° Sesión ordinaria, 29 y 30 de septiembre de 2010)

Tras la media sanción en el Senado, el proyecto recibió nuevos cuestionamientos. Este tercer núcleo de críticas giraba en torno a la idea de que el planteo fundamental era estigmatizante con la población-objetivo. Así lo consideró Claudia Cesaroni, directora adjunta de la Asociación para la Prevención de la Tortura: “Es un horror, un eufemismo decir que es un proyecto educativo cuando lo único que hace es discriminar a los pobres” (“Otra vez los cuarteles, ahora para estudiar”, Página 12, 30/9/10). Críticas similares hicieron el ministro de Educación de la Nación Alberto Sileoni (“Sileoni: ‘El objetivo de la iniciativa es encerrar antes que educar’”, Página 12, 2/10/10) y Alicia Kirchner, ministra de Desarrollo Social (“Duro cruce por el Servicio Cívico”, El Litoral, 5/10/10).

Florencio Randazzo, ministro de Interior, consideró que “las Fuerzas Armadas están para cumplir con otro rol, no para generar un sistema educativo paralelo (...) Creemos que los chicos que están en situación de vulnerabilidad social tienen que tener otro tipo de contención” (“Desde el cobismo rechazaron que se militarice a los jóvenes con el proyecto de Servicio Cívico”, Ámbito Financiero, 3/10/10) y cuestionaron que el proyecto no hubiera sido discutido por la Comisión de Educación sino tratado junto a otros sobre seguridad.

Como marca Soprano (2014), el correlato del empleo de Fuerzas Armadas en misiones que no les son fundamentales es a menudo la desatención, el desfinanciamiento o directamente la ausencia de agencias estatales civiles especializadas en la cobertura de estos requerimientos sociales. “Lo central es que el Estado debe garantizar que los chicos que se encuentran en exclusión tienen que estar en la escuela”, señalaba un representante de UNICEF Argentina (“Otra vez los cuarteles, ahora para estudiar”, Página 12, 30/9/10).

Como se evidencia, las críticas a los proyectos que buscaban aumentar la intervención de las Fuerzas Armadas en cuestiones de educación y trabajo provinieron de un arco variopinto de actores sociales y políticos de distintos ámbitos, tanto de parte del oficialismo como de sectores de la academia progresista o vinculados a distintas organizaciones de la sociedad

civil locales y organismos internacionales. Intervinieron en la discusión organismos del ámbito de la educación y la juventud, como por ejemplo UNICEF, y no sólo las organizaciones identificadas como “propietarias del problema” de la demarcación (Gusfield, 1984). Los organismos históricos de derechos humanos involucrados en las discusiones sobre Fuerzas Armadas y asociados con una voz autorizada sobre el tema. Una ex funcionaria ponderaba a estos actores y sus estrategias:

Algunos sectores importaban menos, otros importaban más; ahí hay una jerarquización entre sectores que son más escuchados y sectores que son desdeñados dentro del movimiento de derechos humanos, por diversos motivos. Pero la perspectiva de derechos humanos era algo que importaba. Hay varias cosas que están en juego. Por un lado, trayectorias en los temas. Al momento de querer hacer una discusión participativa sobre alguna cuestión de defensa, vas a llamar a los que tienen trayectoria. Porque si no es una discusión que no va hacia ningún lado, uno quiere discutir y que las cosas sucedan. Otro criterio tiene que ver con que hay organizaciones que no están dispuestas a tener esos diálogos con el Estado, que su postura no es la del diálogo sino la de la denuncia. Desde la denuncia es más fácil que se los ignore. Algunos pueden considerar que esa denuncia tiene el mismo valor que cualquier mensaje que haya llegado de otro modo. Uno puede darle la misma entidad a un documento de discusión que a una denuncia pública. Pero claramente uno tiene llegada y el otro no. Los dos pueden tener impacto. Dependía de cuán posible era la demanda que se planteaba. (Ex funcionaria del Ministerio de Seguridad 2010-2014, entrevista propia, 10/03/2022, Buenos Aires)

Las críticas se centraron en tres núcleos principales relacionados entre sí: la falta de capacitación y preparación específica de las Fuerzas Armadas respecto de la educación de jóvenes y el desarrollo de misiones no primarias; la posibilidad de que este tipo de iniciativas representaran un retroceso en materia de control civil de las fuerzas militares; y la idea de que los proyectos eran estigmatizantes con los grupos vulnerables a los que se dirigían, en el mismo sentido señalado más arriba en cuanto a la reproducción del “discurso hegemónico de la inseguridad” (Dallorso y Seghezzeo, 2015). Es posible ubicar estas discusiones en el marco de los variados antecedentes a la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación, que volvió a traer a la agenda pública tópicos vinculados a los usos de fuerzas militares y militarizadas en el área de la seguridad.

1.4 Conclusiones del capítulo

A partir de los elementos trabajados en este capítulo, se puede observar que en el año 2010 la crítica al abordaje que el gobierno hacía de la seguridad se constituyó en un eje articulador entre distintos sectores políticos contrarios al kirchnerismo. Una parte de esas disputas en torno a los modos de intervenir sobre el delito se centró en la discusión sobre el uso de recursos de las Fuerzas Armadas.

El análisis de las discusiones durante este período da cuenta de la diversidad de posicionamientos, estrategias y argumentos entre sectores afines y contrarios a la demarcación que trascienden la diferencia entre “oficialismo” y “oposición”. Por un lado, los actores que formularon críticas al abordaje kirchnerista de la seguridad tendieron a reproducir elementos del “discurso hegemónico de la inseguridad” (Dallorso y Seghezzi, 2015) replicando la asociación entre juventud, pobreza y delito. Pero mientras periódicos influyentes como La Nación difundieron un discurso que ubicaba un rol represivo-punitivo para las Fuerzas Armadas en esta ecuación, algunos actores partidarios se inclinaron por asignar a los militares un papel social-asistencial, siempre dentro de la misma ecuación.

En estos años, el radicalismo impulsó el Servicio Cívico Voluntario, aliándose con el peronismo disidente y el duhaldismo³³, lo que mostró tensiones en los acuerdos interpartidarios que en la década de 1980 había protagonizado en contra de la intervención de las Fuerzas Armadas en seguridad interior. Estas disputas también tensaron acuerdos hacia el interior del propio kirchnerismo, habida cuenta de que uno de los proyectos que terminaron fusionándose en el texto final del proyecto de ley fue presentado por el senador José Pampuro (FPV), ex ministro de Defensa durante el mandato de Néstor Kirchner.

Ello refleja las contradicciones que generó la discusión por las funciones de las Fuerzas Armadas en democracia y su cruce con el ámbito de la seguridad. Como mostré en este capítulo, no hay un carácter automático en el pasaje entre un hecho y su tematización: el proceso de configuración del carácter público de un tema o problema no es reductible al proceso de hacerse visible como tampoco es natural que ciertas cuestiones sean consideradas dignas de ser públicamente atendidas (Schillagi, 2011).

Es alrededor de este período que la “cuestión securitaria”, en tanto modos de hacer, pensar y decir la seguridad, comienza a ser visiblemente problematizada por el propio kirchnerismo (Pareta, 2021). Como analizaré en el capítulo siguiente, emerge aquí otro núcleo de tensiones: la construcción del nexo delito-pobreza, vinculado con distintos roles asignados (o

³³ La discusión por la Ley nº 24.429 de Servicio Militar Voluntario en 1994 también contó con un consenso interpartidario del que formaron parte el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical, evidenciando un acuerdo amplio en favor de suspender la conscripción (Soprano, 2016).

reclamados) a las instituciones de seguridad y militares, así como la asociación que el kirchnerismo buscó instalar entre “seguridad” y “derechos” (Fiuza Casais, 2018).

Capítulo 2

Entre la creación del Ministerio de Seguridad y el debate por el rol de las Fuerzas Armadas en la “frontera norte”³⁴: acercamientos entre guardianes y detractores de la demarcación

En el marco de la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación en diciembre del 2010 distintos actores sociales y políticos movilizaron conceptualizaciones sobre la seguridad en la arena pública. Esta medida volvió a traer a escena el debate sobre las responsabilidades y recursos estatales para afrontar problemáticas de seguridad. A partir de los discursos y las medidas que apuntalaron la visión del gobierno sobre la seguridad y de las disputas que protagonizaron otros actores, es posible rastrear elementos de la construcción pública de la seguridad en este período y del rol en el que estos actores ubicaron a las Fuerzas Armadas. En este debate los actores fueron moldeando distintos objetos discursivos a partir de las mismas palabras: “seguridad” y “defensa” no significan lo mismo en todos los contextos ni para todos los actores, aunque compartan la impresión de que aluden a los mismos objetos de la realidad. Esa significación no es inherente a las palabras sino que se elabora mediante operaciones de sentido que los actores ponen en juego en el marco de las discusiones. Por lo tanto estos objetos van siendo (re)semantizados en la actividad argumentativa (Narvaja de Arnoux, 2006). Las conceptualizaciones de los actores sobre la defensa y la seguridad se relacionaron con los argumentos y recursos con los que buscaron instalar sus posiciones. Este capítulo está organizado en cinco apartados. El primer apartado discute cómo la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación puso al frente una concepción de la seguridad asociada a los derechos humanos y lo que ello significó para la configuración del mapa de actores sociales involucrados. El segundo apartado explora cómo las primeras medidas de la nueva cartera tensaron aquel paradigma de seguridad y derechos humanos, especialmente en cuanto a las políticas de saturación policial. El tercer apartado aborda las disputas en relación al uso de recursos militares para operativos de seguridad vinculados al tráfico de drogas ilegales en la frontera norte del país. El cuarto apartado revisa las implicancias del ascenso de César Milani en la discusión por el rol de las Fuerzas Armadas en el proyecto

³⁴ Las zonas de frontera norte y noreste de Argentina son aquellas que conectan las provincias de Jujuy, Salta, Formosa, Corrientes y Misiones con Bolivia, Paraguay y Brasil. Como señala González (2017), estas fronteras son construidas por discursos y prácticas de distintos actores (gobiernos, medios de comunicación, académicos, entre otros) como espacios donde se concentran los focos más importantes de ciertas actividades ilegales (en especial el tráfico de bienes y personas y otras formas de “crimen organizado”) y altos niveles de violencia. Esto es, un epicentro de problemas sociales identificado bajo la idea de una “frontera caliente”. Esta construcción está acompañada por políticas públicas en materia de control de las fronteras nacionales que muchas veces refuerzan esas narrativas (ver también Frederic, 2020; Rodríguez Coy, 2021).

nacional del kirchnerismo. El apartado final esboza las conclusiones del capítulo mostrando que el oficialismo tomó agendas reclamadas por la oposición y, aunque disputó los sentidos de la agenda de seguridad, algunas políticas de este período chocaron con ideas que venía sosteniendo y convergieron con actores que no apoyaban al gobierno.

2.1 La creación del Ministerio de Seguridad de la Nación: derechos humanos y autogobierno policial en el centro de la escena

El 10 de diciembre de 2010 la presidenta Cristina Fernández anunció la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación en un acto en la Casa Rosada para conmemorar el día internacional de los derechos humanos y el aniversario de la vuelta de la democracia. Allí presentó a Nilda Garré, entonces ministra de Defensa, como su nueva titular. Se trató de un hecho sin precedentes en el país, que daba cuenta de la emergencia de la seguridad como objeto de gobierno de la mano de la creación de un campo específico de políticas públicas (Galvani, Ríos y Cañaverl, 2015). Efectivamente, cuando un problema origina instancias de política pública o nuevas instituciones, las visiones que circulan desde y hacia el Estado contribuyen a moldear cómo se conceptualiza ese problema (Lorenc Valcarce, 2005).

La reforma dotaba al área de seguridad de sus propias competencias, personal, presupuesto e infraestructura, escindiéndola del anterior Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Dentro de este ministerio, que pasó a denominarse Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se encontraba la Secretaría de Seguridad Interior, área de la cual dependían hasta entonces las cuestiones de seguridad a nivel nacional. Al nuevo ministerio se le asignaron 3 secretarías y 7 subsecretarías, a la vez que pasó a encargarse de las cuatro fuerzas de seguridad federales: Policía Federal, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y Policía de Seguridad Aeroportuaria. En palabras de Sozzo, la creación del Ministerio “significó el fortalecimiento de un cuerpo administrativo y político dedicado a esta temática [e] implicó un cambio que modificó cuantitativa y cualitativamente la intervención de los actores políticos en la toma de decisiones en diversos ámbitos de las instituciones y prácticas relacionadas con la seguridad” (2014: 5).

La ligazón entre derechos humanos y seguridad fue la marca registrada del anuncio de la nueva cartera. Participaron del acto representantes de organismos históricos de derechos humanos como Madres y Abuelas de Plaza de Mayo. La presidenta afirmó que la seguridad y los derechos humanos eran dos cosas “íntimamente ligadas”: “Cada vez que se ha violado un derecho humano se ha creado más inseguridad y más violencia. Derechos humanos y seguridad son los términos de la misma ecuación que nos permite vivir en democracia” (“Cristina Kirchner anunció la creación del Ministerio de Seguridad”, La Nación, 10/12/2010).

Esta impronta, tributaria del legado histórico del movimiento de derechos humanos, contribuyó a ampliar la conceptualización de los derechos humanos vinculándolos con la seguridad y otras problemáticas sociales (Tiscornia y Pita, 2014). La asociación entre seguridad y derechos humanos en el discurso oficial fue en parte efecto de una ampliación previa de la agenda de seguridad dentro del campo de acción de los organismos de derechos humanos. Un ejemplo de ello fue el documento “Más derechos, más seguridad” (AA.VV., 2009) elaborado por un amplio conjunto de actores vinculados al ámbito de los derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil y sectores progresistas de la academia. Señala al respecto Fiuza Casais:

[E]l acoplamiento entre seguridad y derechos humanos encuentra sus condiciones de posibilidad en procesos políticos [como] la conformación del movimiento de derechos humanos como un actor político central en la Argentina y con particular incidencia en la orientación política del gobierno a partir del 2003. En ese sentido, el anudamiento entre estos dos elementos no puede entenderse como una novedad que surge sin más con la creación del Ministerio de Seguridad. Contrariamente, constituye el corolario de una serie de procesos que se condensan en una coyuntura específica, permitiendo que la relación entre “derechos humanos” y “seguridad” no se presente en una relación dicotómica sino de afinidad.

(Fiuza Casais, 2018: 70-71)

Al mismo tiempo fortaleció a quienes participaban de esos espacios como interlocutores válidos en los debates sobre políticas de seguridad. Varios actores que comulgaban con el movimiento de derechos humanos pasaron a formar parte del nuevo ministerio. Algunos provenían de organizaciones de la sociedad civil y fueron convocados a ocupar cargos significativos dentro del organigrama, otros ya pertenecían al Ministerio de Defensa bajo la gestión de Garré y pasaron a ser designados en la cartera de Seguridad, y también hubo quienes trasladaron su cargo desde la Secretaría de Seguridad Interior.

La elección de Garré al frente de Seguridad se apoyaba en su historia personal y su trayectoria profesional como abogada. Se vinculó tempranamente con el peronismo de izquierda, fue electa diputada nacional por el Frente Justicialista de Liberación en 1973. Durante los años del terrorismo de Estado colaboró con organismos de derechos humanos como el CELS y la APDH. Su paso por el Congreso había incluido otros tres mandatos en el Frepaso donde participó de Comisiones como Justicia, Legislación Penal, Defensa Nacional, Seguridad Interior y la Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Seguridad Interior e Inteligencia, entre otras.

En la cartera de Defensa había ejecutado la decisión de Néstor Kirchner de hacer de la sanción a las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la última dictadura una política de Estado³⁵. Esta articulación entre *expertise* y activismo en derechos humanos fue una marca del derrotero profesional de Garré como parte de una comunidad de abogadas que hacían un “uso militante del derecho” en estrecha asociación con la vida política del país y que en muchos casos ocuparon espacios relevantes en el Estado (Vecchioli, 2011). Conocía el ámbito policial y el militar pero defendía que fueran distintos y sostenía

[u]n acuerdo con los principios de derechos humanos en cuanto a la seguridad demarcada respecto de los militares y de la defensa: no podés hacer todo eso y después decir ‘lo voy a hacer con los militares’.

(Representante del CELS, entrevista propia, 15/03/2022, Buenos Aires)

Su compromiso con los derechos humanos fue un sello característico de su paso por Defensa y muy criticado por sectores contrarios al kirchnerismo (Poczynok, 2011). El gobierno quería rescatarlo ahora para el área de seguridad:

Se necesitaba conducción, se necesitaba compromiso con los derechos humanos y se necesitaba alguien que esté dispuesta a pagar las consecuencias de no mandar a las fuerzas de seguridad para resolver un conflicto social. Esa candidata era Nilda.

(Ex funcionaria del Ministerio de Seguridad 2010-2014, entrevista propia, 10/03/2022, Buenos Aires).

El estilo de las medidas que había impulsado en Defensa para profundizar el control civil sobre las Fuerzas Armadas (Muzzopappa, 2018; Poczynok, 2017) era otro atributo que el gobierno quería hacer valer frente a la corrupción de las fuerzas federales y el riesgo de gobernabilidad en el Gran Buenos Aires³⁶. El área de seguridad ya había comenzado a adquirir un mayor perfil dentro de las dependencias estatales estratégicas de la mano de Aníbal Fernández primero como ministro de Interior y luego en Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. En ese momento los acuerdos con las fuerzas de seguridad descansaban en un intercambio:

³⁵ Fue la primera mujer en alcanzar el cargo de ministra y la que lo ocupó durante más tiempo desde el retorno de la democracia. La confianza de Kirchner en Garré explica su designación al tiempo que contribuyó a que la “cuestión de la defensa” adquiriera mayor preponderancia en el gobierno y comenzara a incorporar contenidos como la agenda de género y de formación (Canelo, 2019a).

³⁶ La Región Gran Buenos Aires (RGA) es una zona urbana conformada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 partidos de la Provincia de Buenos Aires. Su superficie total supera los 3.800 km². De acuerdo con el censo nacional de 2022 cuenta con más de 13.985.794 de habitantes, lo que representa alrededor del 30,4% de la población de Argentina. Su alta densidad poblacional y la trama compleja de servicios, transportes, industrias e instituciones públicas y privadas la convierten en el distrito urbano más prominente del país.

“[N]o me estoy metiendo con reformas profundas que quizás afecten tu recaudación, que quizás afecten tu gobernabilidad interna de la fuerza, pero vos no reprimís la protesta social”. La protesta social no es un ámbito de recaudación de la policía.

(Representante del CELS, entrevista propia, 15/03/2022, Buenos Aires)

Esos acuerdos terminaron por romperse durante los conflictos sociales de 2010, sumándose a una debilitada confianza en Aníbal Fernández³⁷ para el manejo de la seguridad, cuya gestión se había caracterizado por “una impronta delegativa y policialista” (Saín, 2012: 85) que el kirchnerismo ahora buscaba abandonar. Fue en este contexto que se consolidó una forma de problematizar a la seguridad como objeto de gobierno atado a los derechos humanos y al gobierno político³⁸ de las fuerzas de seguridad (Ajos y Fiuza Casais, 2018). Desde esta perspectiva la seguridad era entendida como un concepto ampliado: no como la mera ausencia de delitos, sino un derecho posibilitado por otros derechos que es a su vez condición para gozar de ellos.

La decisión de crear la nueva cartera funcionó como una demostración de “propiedad del problema” por parte del oficialismo (Gusfield, 1984). Aunque en los meses previos habían proliferado alusiones a la ineficacia del gobierno en materia de seguridad, fue celebrada por el arco opositor como una acción que daba cuenta de que se “dejaba de ignorar el problema de la inseguridad” (“La realidad y la política oficial sobre seguridad”, Clarín, 29/12/2010; “La inseguridad, un tema lacerante”, Clarín, 19/01/2011). La creación del nuevo ministerio fue una forma de legitimar una visión del problema de la seguridad y de construir una identidad política diferenciada del Gobierno de la Ciudad, que en el conflicto del Indoamericano se había posicionado con una retórica criminalizante respecto de la protesta social.

Las organizaciones que formaban el Acuerdo por una Seguridad Democrática emitieron un comunicado calificando a la medida como “una oportunidad histórica” para implementar “reformas destinadas a garantizar la conducción política del sistema federal de seguridad”. Se resaltaban los desafíos de la nueva cartera, sobre todo “poner fin al autogobierno de las fuerzas de seguridad” (Chillier, Arslanián y otros, comunicado de prensa, 15/12/2010). La cuestión de la autonomía policial era ubicada por el sector gobernante como una parte central del problema de la seguridad y de los déficits que venía a saldar el nuevo ministerio bajo el lema del “gobierno político de la seguridad”. La problematización del manejo autónomo de las

³⁷ Fernández había dejado su cargo para pasar a ocupar la Jefatura de Gabinete de Ministros luego de las elecciones legislativas de 2009, en las que el kirchnerismo sufrió una derrota, concluyendo que “si la gente votó de una manera determinada es porque evidentemente pide cambios de algunas políticas” (“Juró el nuevo gabinete, encabezado por Aníbal Fernández”, Página 12, 8/07/2009).

³⁸ El “gobierno político” implica el diseño, implementación y gestión de procesos orientados al control del desempeño de las fuerzas de seguridad bajo estándares de derechos humanos y su subordinación a directrices políticas que limiten su autonomía corporativa (Tiscornia y Pita, 2014).

fuerzas policiales se vinculaba con políticas de seguridad de corte punitivista que reproducían prácticas violentas y corruptas, apareciendo como uno de los principales nudos a atacar (Ayo y Fiuza Casais, 2018; Pol y otros, 2012). Para estos actores el nuevo ministerio simbolizaba “un cambio fundamental de paradigma en la política de seguridad pública” (Concaro, 2011). En cuanto a la medida en sí coincidían en parte con actores como Clarín, para entonces fuertemente enfrentado al gobierno, que sostenía que la creación del ministerio era “la mayor innovación de los últimos años en materia de seguridad” (“Nueva estrategia ante la Policía”, Clarín, 21/12/2010) aunque no en el sentido que asignaban a la seguridad como derecho. La puesta en práctica de esa perspectiva conceptual implicó sostener tensiones con grupos que operaban en sentidos opuestos (Tiscornia y Pita, 2014). Si bien la medida fue apoyada por amplios sectores, la oposición partidaria advertía que la decisión había sido tomada en apuros. Un editorial de Clarín recordaba que las políticas de seguridad debían ser “el resultado de un análisis meditado, un plan sostenido en el tiempo (...) lejos de toda improvisación y decisiones espasmódicas” (“Nueva estrategia ante la Policía”, Clarín, 21/12/2010) y el senador radical Gerardo Morales expresaba que “la creación de un Ministerio de Seguridad es una buena noticia, pero mejor noticia sería saber cuál es la política de seguridad” (“La oposición pide políticas claras antes que un nuevo ministerio”, La Nación, 14/12/2010). Ello da cuenta de que los límites y los contenidos de las áreas de intervención estatal son objeto de una construcción simbólica, recortadas y definidas por actores sociales y políticos en las medidas de gobierno, en las instituciones que se crean o se disuelven, en las normas y en los debates públicos (Lorenc Valcarce y Solanas, 2020).

2.2 “El uniforme verde vende”. Los operativos Centinela y Unidad Cinturón Sur

En las últimas dos décadas ha habido una tendencia global a la expansión de las fuerzas intermedias³⁹ (Lutterbeck, 2004, 2013) que se observó también en Argentina en el caso de la Gendarmería (Dallorso, 2014a; Hathazy y Schnyder, 2016, 2018; Motto, 2018; Salles Kobilanski, 2012; Zajac, 2017, 2021). La alta percepción de inseguridad en la sociedad argentina, vinculada con la idea de una fuerte corrupción e ineficacia de las policías

³⁹ Me refiero a fuerzas de seguridad militarizadas o “híbridas”. Lutterbeck las define como “fuerzas policiales que tienen ciertas características militares y un cierto grado de capacidad militar aunque estrictamente no son parte de las Fuerzas Armadas” (Lutterbeck, 2004: 47). Surgen en la Europa continental del siglo XIX como personal militar con el propósito de mantener el orden interior frente a tumultos severos que acompañaron la conformación de los Estados nacionales europeos. Generalmente han atravesado procesos de desmilitarización desde entonces (Lutterbeck, 2013). Según Lutterbeck no existe una definición unívoca de este tipo de fuerzas, pero algunos de sus principales rasgos suelen ser una doble afiliación al sistema de defensa y al sistema de seguridad interior; una organización similar a las fuerzas militares en cuanto a su centralización y la relevancia de las jerarquías internas; y la portación de armamento y equipamiento más “pesado” que el que llevan las instituciones policiales. En algunos casos además de funciones de hacer cumplir la ley tienen algunas funciones residuales de defensa.

provinciales, contribuyó a una expansión de las funciones de la Gendarmería desde la protección de las fronteras hasta su asignación en operativos de seguridad (Battaglini, 2016). El marco legal restrictivo respecto de la intervención de Fuerzas Armadas en estas tareas policiales fortaleció el apoyo político y social a la utilización de fuerzas intermedias lo que es considerado por algunos autores como una “militarización sin militares” (Salles Kobilanski, 2012; Muzzopappa, 2017). El repliegue de los militares en asuntos de seguridad interior durante los últimos cuarenta años por parte de gobiernos de colores partidarios diversos alteró el balance entre defensa y seguridad, beneficiando con más recursos a esta última (Frederic, 2014b, 2020).

En este marco Garré lanzó el Operativo Centinela (Decreto nº 2099/2010) como una de sus primeras medidas. El operativo desplegó a 6.000 efectivos de Gendarmería a lo largo de 24 partidos del Conurbano Bonaerense para realizar acciones de patrullaje y controles vehiculares. De una envergadura sin precedentes en cuanto a la cantidad de personal de fuerzas federales destinado a cumplir tareas tradicionalmente asignadas a las policías de cada jurisdicción, el operativo comenzó a partir del primer día del 2011. En la presentación del operativo la presidenta Cristina Fernández puso en juego su concepción de la seguridad:

No es la pobreza, es muchas veces la inequidad social (...) Nuestra obligación como autoridades institucionales elegidas por el voto popular y democrático de los argentinos es entonces fijar con precisión esto, porque si no estaríamos condenados al concepto de que ser pobre es equivalente a ser delincuente y esto no es así (...) Un país donde no hay trabajo, donde no hay crecimiento, donde la gente no puede acceder a derechos mínimos de educación, salud y vivienda, jamás puede ser un país seguro.

(Presidencia de la Nación, palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández por la cadena nacional, 20/12/2010)

Aunque el despliegue de gendarmes en zonas con altas tasas delictivas del Conurbano Bonaerense fue presentado como una estrategia novedosa, la Gendarmería ya contaba con experiencia en realizar este tipo de tareas. Ello había resultado un elemento clave para desarticular la injerencia de las Fuerzas Armadas en el ámbito interno. Lo novedoso era la cantidad de gendarmes desplegados, ampliamente superior al despliegue operado en el complejo habitacional Ejército de los Andes en 2003 (Frederic, 2014a; Zajac, 2021). El Operativo Centinela conllevó la superposición de las nuevas tareas de la Gendarmería con las funciones tradicionales de la Policía Bonaerense. Como señalan Perelman y Tufró, “una herramienta que ya venía siendo utilizada (el despliegue de GN en barrios pobres) fue resignificada en el marco del nuevo modelo de seguridad democrática” (2017: 144). Los

indicadores difundidos sobre las intervenciones realizadas en el operativo indicaron que su principal prioridad de trabajo era el control poblacional (Pol y otros, 2012).

Meses después al Operativo Centinela se sumó el operativo Unidad Cinturón Sur (Decreto n° 864/2011) que desplegó 1.250 gendarmes y 1.250 prefectos en barrios de la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires. Esta medida implicó la redistribución de más de 1.000 efectivos de la Policía Federal, cuyo personal fue retirado del control de calle en los barrios afectados por el operativo. Contrariamente a la visión presentada por los discursos presidenciales, los operativos reforzaban un diagnóstico implícito que relacionaba pobreza con delito. Una de las principales justificaciones del operativo era que se centraba en zonas históricamente desprotegidas y trabajaba de forma multiagencial desde una perspectiva amplia de la seguridad. El énfasis en la participación comunitaria colocaba a aquellos grupos históricamente castigados por el sistema penal como sujetos activos del derecho a la seguridad (Pol y otros, 2012). Pero el control y pedido de identificación de personas y vehículos era parte esencial de las tareas de los gendarmes que recorrían los barrios y realizaban requisas como mecanismo de disciplinamiento (Zajac, 2017).

Este despliegue de fuerzas federales en la Ciudad de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense durante el primer año de existencia del ministerio se vinculaba con uno de sus objetivos más importantes: desarticular núcleos de poder territorial de la Policía Federal. En un evento organizado por una agrupación política afín al kirchnerismo la ministra contó que un centenar de efectivos de la Policía Federal estaban siendo investigados por brindar protección a varios prostíbulos que funcionaban en la ciudad y sostuvo que amplios sectores de la PFA estaban involucrados en extorsiones a comerciantes, vendedores ambulantes y migrantes. Se delineaba la visión de que una parte del problema de seguridad eran esas prácticas arraigadas en la institución policial.

A raíz de esas afirmaciones había recibido amplias críticas de la oposición. El entonces precandidato de Peronismo Federal a la gobernación de Buenos Aires en alianza con el sector de la UCR que se reconocía alfonsinista, Francisco De Narváez, insistió en que “no hay nada peor que un gobierno que no reconoce la realidad, y este gobierno cree que los precios no aumentan y que la provincia es segura” (“Expertos y opositores”, Página 12, 10/4/2011). El diputado radical Ricardo Buryaile alegaba que “el problema no es la Policía en sí, sino la indecisión del Gobierno Nacional en ejecutar políticas firmes y eficaces en el combate al delito” (Proyecto de Resolución n° 1808-D-2011, HCDN). Los sectores que habían celebrado con apoyo crítico la creación del ministerio no abonaron a problematizar el autogobierno aunque la inacción policial había sido una de sus críticas.

En la visión del oficialismo la génesis del ministerio estuvo marcada por una concepción que vinculaba la inseguridad con el entramado delictivo en el que intervenía la policía. Estas redes organizadas formaban parte de la recaudación policial y se vinculaban con las prácticas

violatorias de derechos que funcionaron como disparadores para crear el ministerio. Se buscaba abandonar un modo de conducción de las fuerzas de seguridad basado en la autonomía policial. Los operativos Centinela y Cinturón Sur buscaron desarticular estos núcleos de corrupción de la Policía Federal:

La policía no quería que Gendarmería se metiera. Las comisarías del sur estaban en manos de la Policía Federal: Lugano, La Boca, Barracas. Y eran un desastre absoluto. Si nos llegaban cien denuncias, noventa eran contra esas tres comisarías.

(Ex trabajador del Ministerio de Seguridad 2011-2014, entrevista propia, 9/06/2021, Buenos Aires)

Sin embargo estas políticas también implicaron “estrategias de saturación policial, ocupación territorial por funcionarios de estas fuerzas militarizadas provenientes de distintos puntos del país, exhibición permanente de armas largas, acordonamientos, identificaciones frecuentes” (Dallorso, 2014a: 8). Se enmarcaron en un modelo de seguridad ciudadana con fuerte raigambre en los principios democráticos y en un enfoque de derechos humanos y al mismo tiempo dentro de políticas de saturación policial. Ello evidenció que las políticas públicas no tienen contornos delimitados tajantemente ni criterios objetivos que las distinguen de otras sino que sus límites y sus sentidos se encuentran siempre en disputa por los actores involucrados (Lorenc Valcarce y Solanas, 2020).

Con ello el oficialismo daba señales de ser capaz de ocuparse del problema de la seguridad y de que podía alojar a la vez las preocupaciones ciudadanas y los reclamos de los sectores opositores. Aunque el diagnóstico sobre el funcionamiento corrupto y abusivo de la Policía Federal no fue soslayado, el argumento central era la necesidad de reforzar el personal en las calles, una de las mayores demandas sociales de aquellos años, dirigiendo las acciones a objetivos de legitimación pública (Pol y otros, 2012). La implementación de Centinela y Cinturón Sur se relacionaba también con la perspectiva de la campaña electoral hacia octubre de 2011 en la que Cristina Fernández resultó reelecta con el 54% de los votos. De fuerte impronta simbólica y, al menos al principio, altos grados de aprobación de la población (Perelman y Tufro, 2017) eran una medida efectiva para mostrar respuestas gubernamentales frente al problema de la seguridad. Ello contribuye a comprender cómo la construcción del problema no trata sólo acerca de una disputa sobre definiciones de lo que se concibe como problemático sino que también se ponen en juego distintas vías de resolución que tensionan la cuestión de la responsabilidad (Schillagi, 2011; Gusfield, 1984).

Pasadas las elecciones la afectación de los núcleos de poder y negocios de la Policía Federal dejó de ser un eje estructurante de las políticas de seguridad del ministerio (Pol y otros, 2012), pero el despliegue de Gendarmería y Prefectura en barrios urbanos continuó:

No los [iba] a sacar porque el uniforme verde vende en los medios de comunicación y vende entre los ciudadanos.

(Ex funcionario del Ministerio de Defensa 2010-2017, entrevista propia, 8/10/2021, Buenos Aires).

No sólo era la Gendarmería una alternativa al recurso militar sino también a las policías asociadas a las redes de ilegalidad. El rédito político de la agenda de seguridad motivó en parte el crecimiento de la Gendarmería, cuyo presupuesto se había incrementado más que el de las otras fuerzas federales.

Tabla 2. Presupuesto asignado a las fuerzas federales y diferencia interanual, por año según fuerza (en pesos argentinos)

	2009	2012	Diferencia porcentual
PFA	2.623.345.345	6.133.206.000	134%
GNA	2.131.842.737	6.608.467.001	210%
PNA	1.256.329.321	3.552.964.329	183%
PSA	283.120.439	562.068.166	98,5%
Total	6.294.637.842	16.856.705.496	168%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Presupuestos Consolidados de la Administración Pública Nacional elaborados por el Ministerio de Economía de la Nación para 2009 y 2012.

Como se verá en el siguiente apartado, tanto la creación del Ministerio de Seguridad como la implementación de los operativos Centinela y Cinturón Sur profundizaron un empoderamiento político de las fuerzas de seguridad federales que llevó a renovar el debate entre guardianes y detractores de la demarcación en torno del control de los delitos fronterizos en el marco de nuevos operativos.

2.3 Debates sobre seguridad y fronteras en los operativos Fortín II y Escudo Norte

A mediados de 2011 Garré anunció la firma de un convenio con el Ministerio de Defensa y anticipó que “cada tanto emergen comentaristas trasnochados -cada vez menos, por suerte- que proponen comprometer a las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior, algo contrario a la legislación vigente y reñido con el más elemental sentido común” (“Nilda Garré anunció que las FFAA asistirán al sistema de seguridad”, Infobae, 30/6/2011). El Ministerio de Seguridad puso en marcha el Operativo Escudo Norte que implicó el uso de radares y otros recursos militares y dispuso el despliegue de efectivos de las Fuerzas Armadas en varias

provincias del país. La Gendarmería y la Prefectura aportaron 6.000 efectivos de los cuales 800 provenían del Escuadrón Alacrán y el Grupo Albatros, cuerpos tácticos especializados de ambas fuerzas (Rodríguez Coy, 2021). En paralelo, el Ministerio de Defensa dispuso el comienzo del Operativo Fortín II que agregaba recursos militares -materiales y humanos- a un operativo ya en marcha desde 2007 (Fortín I) para el control de fronteras. Se movilizaron al menos 90 miembros de la Fuerza Aérea y 180 del Ejército junto con 20 radares (Calderón Grosso, 2019; Rodríguez Coy, 2021).

La serie Centinela - Cinturón Sur - Escudo Norte - Fortín II se entendía como un *continuum*, teniendo a la vista que los cuatro operativos fueron puestos en marcha en un plazo no mayor a 6 meses. Según la perspectiva oficial el narcotráfico como problema de seguridad ameritaba el uso de todos los recursos del Estado, incluso los del ámbito de la defensa. Desde esta lógica la Gendarmería fue movilizadada para atacar las manifestaciones violentas del tráfico de drogas en barrios vulnerables del Área Metropolitana de Buenos Aires (a la que luego se sumaron Rosario y Santa Fe) mientras el Ejército controlaba los efectos fronterizos de esa misma problemática. Es relevante recordar que los problemas públicos existen en relación a otros problemas (Hilgartner y Bosk, 1988). En este sentido, el involucramiento de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la seguridad existe también en relación al problema del narcotráfico. Los primeros comentarios de la oposición no se centraron en la cuestión de la distinción entre las funciones de defensa y de seguridad. Esta medida también contó con el apoyo crítico de sectores que veían que algo de lo que reclamaban era ahora retomado por el gobierno. Estos sectores valoraban la operacionalización de su visión e identificaban la apertura de algunas líneas operativas con las que acordaban. El diputado Julián Obiglio (PRO) lo celebró irónicamente:

Luego de negar que la frontera argentina es un colador, el Gobierno decide aplicar el plan estudiado y preparado por el PRO y Peronismo Federal. En abril la protección de la frontera era un detestable proyecto de la extrema derecha golpista. Ahora es un fantástico plan del progresismo pacifista.
("Los radares desplegados por Garré no detectan aviones narco en vuelo", Clarín, 23/7/2011)

Las fronteras eran el centro de la "obsesión de los gobiernos por el control de los límites de la Nación como parte del 'combate al narcotráfico'" (Zajac, 2017). El despliegue de Gendarmería y Prefectura en áreas metropolitanas había hecho calar hondo la percepción de que las fronteras eran "coladores".

En ese momento se decía que si enviabas a los gendarmes a Buenos Aires iba a quedar desprotegida la frontera.

(Ex trabajador del Ministerio de Seguridad 2011-2014, entrevista propia, 9/06/2021, Buenos Aires).

La asociación entre la frontera norte y el tráfico de bienes ilícitos fue instalándose durante años para caracterizar aquella zona donde el Estado había perdido la capacidad de hacer cumplir la ley y la eficacia para controlar el flujo de bienes y personas, contribuyendo a la idea de su peligrosidad (Frederic, 2020). Medios de comunicación pertenecientes al grupo Clarín abonaron a esta construcción. El noticiero Telenoche publicó en octubre de 2012 el documental “Frontera colador (pasan los años y no cambia nada)” que calificaba a la frontera norte de “un verdadero descontrol”. En ese sentido sostenía que “Se hicieron y se hacen muchos anuncios y se prometen ambiciosos proyectos de control y prevención en nuestra frontera. Pero parece ser que nadie ve lo que vimos nosotros. Y nadie actúa” (“Frontera Colador”, Todo Noticias, 23/10/2012).

En la región venía aumentando la tendencia a involucrar a las Fuerzas Armadas en respuestas estatales a estos fenómenos, algunos de ellos delictivos y otros no, que muchas veces suceden a través de las fronteras (Calderón Grosso, 2012; Pol, 2015; Pion-Berlin y Carreras, 2017; Tokatlian, 2018). En este contexto el cruce entre defensa y seguridad fue tensionado en torno a la idea de la “securitización” (Waeber, 1995, 2004) de las fronteras como espacio de peligrosidad crecientemente militarizado:

La frontera conforma ese espacio singular que limita y simultáneamente forma parte de aquello que divide. Son imaginarias en un sentido discursivo, ya que aunque se las suele representar como límite o contorno, son ambiguas y no pertenecen exclusivamente al ámbito interno ni externo. Por esta misma razón, son espacios de tensión. Es sobre esta tensión que operan los discursos securitizadores, debilitando marcos legales que distinguen cuestiones de seguridad de cuestiones de defensa.

(Baeza, 2016: 6)

A contramano de estos discursos, González señala que las zonas de fronteras en Argentina son áreas con “altos niveles de pobreza donde coexisten al mismo tiempo altas tasas de desempleo y bajas tasas de actividad económica [lo que favorece] el desarrollo y participación en economías ilegales [pero] las manifestaciones más extremas de la violencia tienen un peso comparativamente menor” (2017: 268) que en otros espacios del territorio argentino. No obstante esto, en el gobierno ganaba terreno el argumento de que “hacer presencia” en una franja fronteriza de alrededor de 10 kilómetros era parte de las funciones de defensa de soberanía llevadas adelante por las Fuerzas Armadas que requerían de un elemento de reconocimiento del territorio. Escudo Norte ampliaba la jurisdicción de ambas fuerzas

federales específicamente para delitos relacionados con el “tráfico ilícito de drogas, la trata de personas y el contrabando de bienes” (Decreto n° 1091/2011) en contradicción con la narrativa de rechazo al paradigma de nuevas amenazas sostenido por el gobierno.

El ascenso de Sergio Berni⁴⁰ como figura clave dentro del kirchnerismo y su designación como Secretario de Seguridad de la Nación en 2012 reforzó la tensión entre el enfoque de derechos humanos y las políticas de “combate al narcotráfico” que hacían uso del instrumento militar en la frontera norte. Los sectores más progresistas se enfrentaron a una opinión pública muy preocupada por el comercio de drogas ilegales⁴¹ y el debate por la demarcación se perdía en una discusión normativa demasiado técnica:

La demarcación terminaba dependiendo de la micro-división del trabajo en la frontera. Esos límites se empujaban y nosotros tratábamos de controlar (...) Pusimos mucho laburo a eso [aún cuando] estábamos en otras cuestiones muy de acuerdo con el gobierno.

(Representante del CELS, entrevista propia, 15/03/2022, Buenos Aires)

Uno de los núcleos argumentativos centrales de estos actores era el riesgo de que esas consecuencias fueran perjudiciales para los derechos humanos. Como hasta el momento eso no se había verificado en la práctica, ese razonamiento no tenía fuerza suficiente para frenar la decisión política. Se reconocía el escollo en la argumentación dentro de un contexto adverso que presionaba por esos corrimientos:

Cuanto más te alejás del '83 o del '76, y las generaciones dentro de las Fuerzas Armadas y en la sociedad van cambiando, esa negativa abstracta [a no borrar la demarcación] va requiriendo un argumento más concreto. Con todos los recursos que están puestos ahí.

(Representante del CELS, entrevista propia, 15/03/2022, Buenos Aires)

En cuanto al punto de vista de los propios militares varias de las personas entrevistadas en el marco de esta tesis coinciden en que existe un grupo mayoritario que no está a favor de la

⁴⁰ Médico cirujano del Ejército Argentino, Berni tuvo una cercana relación con la familia Kirchner desde los años '90, había sido designado por Néstor Kirchner (entonces gobernador de Santa Cruz) como director de un hospital de esa provincia. Se desempeñó desde 2003 en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, conducido por Alicia Kirchner, donde llegó a ocupar el cargo de viceministro. Desde esa cartera había tenido un rol clave en el abordaje del gobierno nacional frente al conflicto en el Parque Indoamericano. En 2011 fue electo senador por la provincia de Buenos Aires.

⁴¹ Una encuesta del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) mostraba que en 2010 el 75% de las personas encuestadas asignaba dentro de las funciones de las Fuerzas Armadas “mucho prioridad” a la lucha contra el narcotráfico (CARI, 2010: 39).

intervención en tareas de seguridad mientras que otro grupo mucho más reducido sí demuestra cierto interés en esas actividades. Sostenía un especialista en defensa:

[Los primeros] no querían volver a misiones de seguridad interna porque su interpretación es que a las Fuerzas Armadas les ha costado muchísimo despegarse de la historia de la dictadura y eso los lleva a rechazar cualquier misión que los vuelva a colocar en la situación en la que estuvieron y que termina muy mal para el país, para ellos, para la defensa nacional. [Para los segundos] ese despliegue militar en la frontera norte era beneficioso porque, en un contexto de un presupuesto militar bajo, implicaba una operación militar con un despliegue importante, una suerte de ejercicio militar prolongado que les permitía desplegar medios y estar en el terreno. La lógica era: si a la sociedad le preocupa la inseguridad, nosotros podemos ayudar a resolver eso. Volver a reconstruir nuestra legitimidad, nuestra imagen social a partir de esa demanda, y además [eso puede atraer mayor] presupuesto.

(Profesor experto en defensa, entrevista propia, 01/9/2021, Buenos Aires)

La cuestión de las fronteras encuentra una profunda raíz en la identidad militar. La idea de “defender la frontera” conecta el *ethos* militar con la posibilidad de estar en el territorio y de poner en juego el equipamiento en función de una misión. Sin embargo, el combate al enemigo en el contexto de una hipótesis de guerra entre países no se verificaba y el “ir a la frontera” implicaba actores civiles contra quienes los militares no podían ejercer fuerza. No había un intento corporativo de “salir de los cuarteles” (Koonings y Krujit, 2002) porque

La Ley de Defensa seguía siendo la misma, la Ley de Seguridad Interior seguía siendo la misma y el Código Penal seguía siendo el mismo. Cualquier procedimiento que fueran a hacer era inválido.

(Ex funcionario del Ministerio de Defensa de la Nación 2010-2017, entrevista propia, 8/10/2021, Buenos Aires)

Uno de los elementos en disputa era el presupuesto asignado al área de seguridad. Sectores opositores venían criticando la baja inversión en defensa y la desactualización del equipamiento militar (“Los recursos para Defensa, en su nivel más bajo”, La Nación, 6/12/10; “Deterioro de la capacidad de defensa”, La Nación, 13/12/10). El Centro de Estudios Nueva Mayoría (en adelante, CENM)⁴² señalaba que el presupuesto asignado a defensa era el más

⁴² El CENM es una organización de la sociedad civil especializada en política militar nacional y regional. Su director es Rosendo Fraga, historiador, abogado y periodista político que forma parte de la oposición al kirchnerismo. Fraga, de familia militar, escribe frecuentemente en el diario La Nación y es también

bajo de la historia (Fraga, “La limitada capacidad militar de la Argentina”, 08/07/2010). Para algunos actores eso impactaba en las aspiraciones del sector de defensa:

La definición de defensa te obliga no solamente a trabajar en escenarios, sino a definir un enemigo. Y la política doméstica limita que nosotros podamos definir un enemigo con el cual tenemos que rivalizar. Eso deja muy flaca la pata de defensa y muy gorda la parte de seguridad. Cuando defensa queda flaco, lo que hace es decir ‘quiero un pedazo de esta parte’.

(Representante del CARI⁴³, entrevista propia, 10/03/2022, Buenos Aires)

De modo que la agenda de defensa se encontraba relegada políticamente y era fácilmente “arrastrada” por la de seguridad, aunque esa tracción trascendía la asignación presupuestaria. La opinión pública ubicaba a la inseguridad en la agenda política con una potencia tal que influía en la configuración de actores, prácticas y discursos organizados alrededor de otros temas y problemas (Hilgartner y Bosk, 1988; Galar, 2016). Aunque el argumento del peligro sobre los derechos humanos no había resultado suficiente para evitar que el “apoyo logístico” se concretara, cuando el gobierno era interpelado directamente no se corría del todo de los acuerdos fundantes y eso era interpretado por el sector progresista como una posición política importante:

En el realismo político del gobierno y con las agendas regionales de narcotráfico, quizás había cosas que Nilda habrá admitido o considerado que no eran contrarias a la norma. Habrá tensionado los límites de lo que se puede hacer o no, llevando al límite la norma, pero no creyendo que la transgredía y no reivindicando políticamente un desplazamiento. Esos principios de derechos humanos y la agenda de seguridad tienen una tensión y ella tenía las dos responsabilidades. Ese gobierno estaba en un contexto regional muy fuerte, que lo llevó a hacer todo lo que podía sin transgredir y sin modificar el armado legal de la democracia, [llevando] ese armado fundacional, esa demarcación, al límite de una manera que es discutible. Pero había que discutirlo muy técnicamente, era difícil.

(Representante del CELS, entrevista propia, 15/03/2022, Buenos Aires)

miembro del Consejo Argentino de las Relaciones Internacionales (CARI). Ver: <https://nuevamayoria.com/>

⁴³ El Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) es una asociación civil creada en 1978 para promover el estudio de las relaciones internacionales. Entre sus líneas de trabajo se cuenta la agenda de defensa y seguridad, dentro de la cual ha realizado publicaciones y actividades vinculadas a las “nuevas amenazas” y al crimen organizado, entre otras. Ha publicado opiniones de dirigentes de Propuesta Republicana (PRO) como Eugenio Burzaco, Gabriela Michetti y Fernando Iglesias. Ver: <https://www.cari.org.ar/index.html>

Esta coyuntura tuvo como efecto la activación de una “comunidad epistémica” (Haas, 1992) favorable a la distinción entre ambas agendas, que excedía a los organismos históricos de derechos humanos tradicionalmente involucrados en estas disputas. Estas redes de expertos poseen competencias reconocidas sobre un tema y reclaman autoridad sobre un conocimiento relevante para la formulación de políticas vinculadas a ese tema. Estos actores no pertenecen al ámbito científico-académico ni al ámbito estatal únicamente, espacios que tampoco pueden distinguirse el uno del otro (Lorenc Valcarce, 2005). Comparten un conjunto de creencias, valores, criterios y objetivos en relación al tema y movilizan estas referencias en el espacio público (Vitelli, 2015; Schillagi, 2011), en este caso

[a]lineamientos particulares de una agenda que no se corresponden con el movimiento de derechos humanos o con el movimiento nacional y popular, sino con algunas afinidades que afincan en estos principios y llegan a eso desde tradiciones y disciplinas distintas

(Representante del CELS, entrevista propia, 15/03/2022, Buenos Aires)

Como se verá en seguida, los eventos en torno a la impugnación del ascenso de César Milani como jefe del Estado Mayor General del Ejército acrecentaron la tensión dentro de la comunidad y de ésta con otros actores políticos en un contexto álgido de campaña para los comicios legislativos de 2013.

2.4 Campo minado. El episodio Milani y los militares en el proyecto kirchnerista

En la Cena de Camaradería⁴⁴ de 2013 la presidenta enfatizó la importancia de "incorporar a nuestras Fuerzas Armadas a la tarea de desarrollo integral" del país (Presidencia de la Nación, “Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner en la Cena de Camaradería de las Fuerzas Armadas”, 10/7/2013). De la misma forma en la que se había referido a la seguridad desde una perspectiva integral, adujo que siempre había concebido al concepto de defensa nacional como “más integral, más abarcativo que meramente lo militar, sino que hace al bienestar, a la defensa y al buen estado de nuestra población, que es, en definitiva, a quienes tenemos que defender” (Presidencia de la Nación, ídem, 10/7/2013). La presentación de la defensa y la seguridad como “integrales” contribuía a resaltar sus elementos en común y superposiciones, reforzadas por la idea de que la defensa no se restringía a lo militar. Además de mencionar como funciones clave de las Fuerzas Armadas

⁴⁴ Estos eventos, de alta significación simbólica para la cultura institucional militar, suelen tener lugar cada año en la sede principal del Ministerio de Defensa y son encabezados por el presidente o la presidenta de la Nación junto a otros funcionarios de alto rango y autoridades de las tres armas y del Estado Mayor Conjunto. En ellos, el/la presidente/a (en tanto comandante/a en jefe de las Fuerzas Armadas) se refiere a los objetivos y a la visión del Estado argentino sobre la defensa nacional.

la custodia de recursos naturales y la infraestructura ferroviaria, misiones subsidiarias jerarquizadas durante su gestión (Soprano, 2014), aludió a su participación en la vigilancia de fronteras:

Tenemos otros problemas nuevos que no solamente los tiene nuestro país, sino toda la región y todo el mundo, en todo lo que es la frontera norte. La vigilancia y la extensión de la misma hace imposible la cobertura, por lo tanto, radares y nuevos desplazamientos de las Fuerzas Armadas, no para tareas internas, pero sí para la defensa y el control de las fronteras (...) no tiene sentido tener regimientos en pleno centro de nuestras ciudades y tener nuestras fronteras que sean verdaderos coladores. Creo que allí las Fuerzas Armadas pueden cumplir un rol importante en colaboración directa con nuestras fuerzas de seguridad.

(Presidencia de la Nación, "Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner en la Cena de Camaradería de las Fuerzas Armadas", 10/7/2013)

Este evento fue el nexo entre dos coyunturas que hicieron emerger la cuestión de la demarcación nuevamente en la agenda pública. Hacia fines de junio de 2013⁴⁵, la presidenta designó al entonces general César Milani⁴⁶ como Jefe del Estado Mayor del Ejército y solicitó su ascenso al grado de teniente general, máxima jerarquía de esa fuerza. En esa oportunidad se difundió información respecto de violaciones a derechos humanos en las que presuntamente había participado Milani durante la última dictadura cívico-militar (Balardini, Alonso y Rocha, 2015).

La designación de Milani generó altísima tensión entre los organismos históricos de derechos humanos, ya que no había una única posición respecto de cómo actuar con el caso Milani una vez que esta información estuvo disponible. Gran parte de los organismos históricos se opusieron a que se le otorgara la posibilidad de ascender sobre la base de las denuncias de su implicación en el reconocido caso del soldado Alberto Agapito Ledo y en el secuestro de Pedro Adrián Olivera y las torturas a su hijo Ramón Alfredo Olivera en el Batallón de Ingenieros n° 141 de La Rioja. Aun dentro de este grupo existieron matices en cuanto a la consideración de la oportunidad política de expresar esta oposición, de qué manera, con qué

⁴⁵ Poco antes se habían realizado los primeros cambios de gabinete desde las elecciones de 2011. Agustín Rossi, entonces jefe de bloque del FPV en la Cámara de Diputados, había asumido en el Ministerio de Defensa reemplazando a Puricelli, quien fue designado sucesor de Garré en Seguridad.

⁴⁶ De origen cordobés, Milani se formó en el área de inteligencia militar, pero transitó gran parte de su carrera en la rama de Ingenieros. Había ascendido dentro del Ejército múltiples veces desde el 2001, llegando a ser Director General de Inteligencia. De familia peronista, estuvo vinculado a la política desde joven. Ganó la confianza de Nilda Garré en su paso por el Ministerio de Defensa, y siguió escalando posiciones durante las gestiones de Arturo Puricelli y Agustín Rossi.

tono y cuándo hacerlo. Una de las acciones más fuertes fue la impugnación presentada por el CELS el 22 de julio de 2013 ante la Comisión de Acuerdos del Senado (Balardini, Alonso y Rocha, 2015).

Hebe de Bonafini (Asociación Madres de Plaza de Mayo) representó el otro extremo de estas posiciones. Bonafini respaldó públicamente a Milani como signo de apoyo político a la presidenta, sosteniendo que era necesario esperar a que la justicia esclareciera las denuncias. En palabras de Garré, Milani siempre había defendido “la política que implementaba el poder ejecutivo respecto al control político de las Fuerzas Armadas, la sostuvo internamente frente a los sectores que la rechazaban. Fue leal con las políticas que implementábamos, quizás influido por cierta afinidad política familiar” (“a sus plantas rendido un león”, Revista Crisis, 08/07/2014).

La figura de Milani había crecido dentro del Ejército y en el alto círculo político del kirchnerismo representando una visión que prometía empalmar el papel de las Fuerzas Armadas con el proyecto de país enarbolado por el oficialismo. En su discurso de asunción la vinculación de las Fuerzas Armadas con el desarrollo nacional se anudaba con referencias al desarrollo, a los derechos humanos y a la seguridad:

Un Ejército que también debe prepararse y equiparse para acudir en ayuda del pueblo argentino ante la emergencia social o cuando la catástrofe golpea hasta el corazón de nuestros hogares. Un Ejército que quiere contribuir con el desarrollo nacional, participando de la realización de la obra de infraestructura pública y con las acciones de seguridad que nos encomiende el Gobierno Nacional. Un Ejército Sanmartiniano, profundamente comprometido con los valores de la argentinidad, la democracia y los derechos humanos.

(“Documento: el discurso completo de César Milani”, Agencia Paco Urondo, 18/07/2013)

Este discurso permitía acercar posiciones entre el oficialismo y actores contrarios al kirchnerismo como el CENM. La baja inversión en el sector se contraponía a la idea de que las Fuerzas Armadas eran instituciones claves para viabilizar los objetivos e intereses de la nación, como señalaban algunas críticas provenientes de estos actores. Al mismo tiempo se mostraba cierta épica de una nueva etapa de las Fuerzas Armadas en democracia cerca de lo popular simbolizado en “la argentinidad”. Con esta visión Milani mostraba su expectativa de formar parte de la vida política del país y la intención de asimilarse al proyecto popular con el que los organismos históricos de derechos humanos tenían afinidad.

Pero los choques que rodearon su ascenso volvieron a posicionar los vínculos de desconfianza entre estos organismos y la institución militar. Para Virginia Vecchioli se trata de

un campo “altamente minado” (2011: 205). La historia de la dictadura se encuentra aún muy presente en toda la comunidad epistémica que defiende la demarcación, cargada de sentimientos y compromisos morales, pero al mismo tiempo este imperativo de memoria se traduce en una rememoración del pasado que busca establecer marcos y fijar límites a lo que puede ser discutido. Lo que hace esta comunidad epistémica es ante todo una defensa y una resistencia. La demarcación es un principio negativo que para algunos actores resulta

[m]uy problemático, porque enseguida aparece la pregunta: “¿y entonces cuál es el rol de las Fuerzas Armadas en la democracia?” Que el movimiento de derechos humanos no haya tenido una respuesta para eso te pone siempre a la defensiva.

(representante del CELS, entrevista propia, 15/03/2022, Buenos Aires)

Aunque pudiera haber motivos prácticos y logísticos para repensar la participación de las Fuerzas Armadas en seguridad aquella comunidad epistémica ha sostenido esa demarcación con relativa efectividad.

El Poder Ejecutivo postergó el tratamiento del pliego de ascenso de Milani para distanciar esta discusión de la campaña por las elecciones legislativas de octubre. A fines de agosto se anunció el envío de otros 4.000 gendarmes a la región metropolitana de Buenos Aires y el desplazamiento de 4.500 soldados del Ejército hacia la frontera norte del país para colaborar con tareas de control fronterizo. Apoyado por Milani (Saín, 2018a, 2018b, 2018c), en una primera etapa se movilizarían alrededor de 1.500 soldados. Obstinado en recalcar que las tareas se desarrollaban dentro del marco normativo, el oficialismo se mostró a la defensiva frente a quienes sostenían que se estaba debilitando de hecho la demarcación. La bancada radical en el Senado solicitó que se citara a Rossi y a Puricelli a una reunión de las comisiones de Defensa Nacional, Seguridad Interior y Narcotráfico y la Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Seguridad Interior e Inteligencia.

El bloque de la UCR, liderado por José Cano, entendía que la medida significaba “un claro retroceso en el propósito de desmilitarizar la seguridad interior” (“Polémica entre Rossi y la UCR por el nuevo rol del Ejército”, Clarín, 4/9/2013) mientras que el senador radical Gerardo Morales remarcaba que era “inaceptable el retroceso que vive la República cuando el gobierno nacional vuelve a involucrar en la seguridad interior a las Fuerzas Armadas” (Ídem, Clarín, 4/9/2013). La posición de aquel sector del radicalismo que se adjudicaba la herencia alfonsinista primaba por sobre otras posturas al interior del bloque parlamentario que dos años antes había impulsado el proyecto de Servicio Cívico Voluntario. Para el sector radical que se reconocía heredero de la tradición de Alfonsín la participación de militares en tareas de seguridad (a diferencia de las tareas socio-asistenciales a las que había convocado el Servicio

Cívico Voluntario) era un punto que la UCR no podía ceder. En este aspecto el autoproclamado alfonsinismo se alineaba con la “comunidad epistémica” (Haas, 1992).

Dicha comunidad desplegó una multiplicidad de estrategias discursivas, políticas y de incidencia para actualizar el principio de demarcación en las coyunturas reseñadas y señalar corrimientos en los límites que procuraron sostener. En ello se ponía en juego el prestigio de los organismos históricos de derechos humanos. El sostenimiento de este principio de demarcación organiza desde hace cuatro décadas las acciones de la comunidad epistémica tanto como su autoridad en el tema, por lo que continuaron aferrándose a los mismos argumentos para activar sus posiciones. Las disputas en torno al ascenso de Milani hicieron crujió los acuerdos sobre los que se asentaba la comunidad, específicamente porque Milani encarnaba el proyecto kirchnerista con el que muchos de estos actores comulgaban. Su asociación a los crímenes de lesa humanidad que dieron origen al movimiento histórico de derechos humanos en Argentina reubicaron la tradicional contraposición con las Fuerzas Armadas, aunque no de forma homogénea para todos los actores.

2.5 Conclusiones del capítulo

En este capítulo mostré cómo ciertas discusiones en torno a las fronteras sirvieron como condición de posibilidad para el despliegue de recursos militares en el ámbito de la seguridad, en particular para operativos de control de drogas en el norte del país. Tanto Escudo Norte como Fortín II y sus ampliaciones en el año 2013 son marcados por algunos autores como un punto de inflexión en el retroceso en la demarcación entre defensa y seguridad (Saín, 2018a) dado que la envergadura de la movilización militar fue en aumento.

A partir de identificar las coyunturas en las que la demarcación apareció como tema en la agenda pública exploré qué conceptualizaciones construyeron los actores acerca de las nociones de defensa y seguridad, y realicé un recorrido por los núcleos de argumentos que utilizaron para posicionarse. La continuidad entre la creación del Ministerio de Seguridad, el Operativo Centinela, Unidad Cinturón Sur y los operativos Escudo Norte y Fortín II, presentados como parte de una estrategia común, denota ciertas híbridesces.

La creación de una cartera especializada en materia de seguridad demostró que el gobierno se hacía eco de demandas que venían tanto de sectores aliados como de opositores. El surgimiento del Ministerio de Seguridad de la Nación significó un intento de apropiación por parte del kirchnerismo del problema de la seguridad con un discurso marcadamente cercano a actores del ámbito de los derechos humanos mostrando una concepción de la seguridad muy distinta que la que sostenía la oposición. Pero esta impronta no fue lo duradera que los sectores progresistas esperaban y terminó por ceder lugar a políticas que retomaban parte de la agenda opositora para la seguridad, especialmente en cuanto al tráfico de drogas.

El despliegue de recursos militares en las fronteras del país se presentó como una contradicción con el rechazo discursivo que hacía el kirchnerismo del paradigma de las nuevas amenazas desde al menos 2006 cuando se reglamentó la Ley de Defensa Nacional. Esta estrategia fue impulsada por una parte del sector que defendía la estricta separación entre defensa y seguridad, y resistida por otra parte de ese mismo grupo que aquí identifico como la “comunidad epistémica” (Haas, 1992) sobre defensa y seguridad. Como marca Saín (2012), la gestión kirchnerista en el área de seguridad estuvo caracterizada por la combinación de tendencias conservadoras y reformistas.

En el ámbito que aquí nos ocupa esto permitió algunas aproximaciones, tímidas o teñidas de ironía, entre el oficialismo y algunos de los actores que formaban parte de la oposición al gobierno. Quienes no tenían afinidad con el kirchnerismo reconocían que fue la administración de Cristina Fernández la que primero demostró la “obsolescencia” del debate porque puso en juego los intersticios de la demarcación en términos operativos más que normativos. En esta lógica,

[]o que hizo rígido al esquema no fueron las leyes, fueron las personas.
(Representante del CARI, entrevista propia, 10/03/2022, Buenos Aires)

La demarcación es una cuestión política y una cuestión operativa al mismo tiempo. Mientras que el peronismo disidente se mostró favorable a Fortín II y Escudo Norte celebrando que el gobierno adoptaba políticas “propuestas por la oposición”, el sector de la UCR que se reconocía como alfonsinista se opuso duramente a estas medidas con el argumento del “retroceso” en la distinción entre defensa y seguridad. El mismo argumento era señalado por los organismos históricos de derechos humanos. El pliego de ascenso de César Milani, finalmente aprobado por el Senado durante diciembre de 2013, fue un parteaguas para estos organismos. Aunque se alinearan con el kirchnerismo en otras agendas, para algunos esta coyuntura tocó una fibra fundacional y determinó la contundencia de sus acciones:

Son cosas muy constitutivas de la identidad de la organización, de sus agendas de trabajo, de sus posicionamientos, de su mirada del mundo.
(Representante del CELS, entrevista propia, 15/03/2022, Buenos Aires)

En el capítulo siguiente analizaré qué actores se posicionaron frente a la demarcación tras la asunción de Mauricio Macri como presidente y cómo lo hicieron en especial durante dos coyunturas: al inicio de la nueva gestión con la declaración de Emergencia en Seguridad y luego con la inédita reforma del decreto reglamentario de la Ley de Defensa Nacional.

Capítulo 3

La presidencia de Mauricio Macri. ¿Una reforma contra la demarcación?

El posicionamiento de Mauricio Macri como candidato competitivo tras la conformación de la alianza Cambiemos y su posterior victoria en las elecciones presidenciales de 2015 abrieron un nuevo contexto para la discusión pública sobre la seguridad y la tematización del vínculo con las Fuerzas Armadas a la luz de las prioridades del nuevo gobierno. Este capítulo se interroga por las condiciones de posibilidad y el contexto de las medidas implementadas por el nuevo gobierno en materia de seguridad y defensa, adentrándose en el análisis de las disputas entre actores sociales y políticos por la definición de ambas agendas.

En el marco de la campaña para la presidencia encontraron eco varias propuestas de actores que reclamaban políticas de control del narcotráfico punitivas como el aumento de las penas de prisión para infracciones a la Ley n° 23.737 de tenencia y tráfico de estupefacientes o la instauración de nueva regulación para derribar aeronaves involucradas en el tráfico de drogas. Esta última fue la antesala de la discusión que se dio cuando la presidencia emitió una de sus primeras medidas en materia de seguridad: un decreto de “emergencia en seguridad pública” que habilitaba esos derribos. Más tarde el gobierno reformó, por primera vez desde su sanción, la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional que impedía la utilización de Fuerzas Armadas para conflictos de orden interno. Estos hitos fueron puntos álgidos de tensión del nuevo gobierno con organizaciones sociales, de derechos humanos y actores políticos que se alinearon como nueva oposición.

Este capítulo se ordena en cinco apartados. El primero revisa las propuestas de los tres principales candidatos y los temas que se discutieron durante la campaña electoral de 2015 sobre seguridad y defensa en el marco de un auge de propuestas punitivas. El segundo repasa qué medidas del nuevo gobierno repercutieron en un corrimiento de la demarcación en un contexto de realineamiento geopolítico con Estados Unidos. El tercer apartado analiza los argumentos y estrategias de quienes apoyaron estas medidas, caracterizando al grupo de actores que pujó por este desplazamiento. El cuarto se detiene en las redes de los guardianes de la demarcación, revisando cómo se organizaron y movilizaron actores para resistir retrocesos en esa agenda. El último apartado delinea las conclusiones del capítulo señalando las semejanzas y divergencias entre ambos grupos de actores y repasando las prioridades de la alianza gobernante durante este período para mostrar cómo trastocaron la agenda de la demarcación y generaron un debate con características novedosas.

3.1 La campaña presidencial de 2015: seguridad, Fuerzas Armadas y narcotráfico

Durante la campaña electoral de 2015 se discutieron cuestiones relevantes relacionadas con la seguridad y la defensa. Desde hacía varios años se registraba un escalamiento de iniciativas de corte punitivista o de “mano dura” (Pol, 2015; Pareta, 2021) que se reprodujeron en los discursos públicos de varios candidatos durante la campaña electoral. Pareta (2021) enfatiza el ascenso de una “micropolítica punitiva” en cuya raíz está el fortalecimiento de consensos punitivos que se reflejaron en una campaña en la que la seguridad fue un tema ineludible a diferencia de las anteriores. Analizo aquí cómo se pusieron en discusión algunos consensos en la demarcación en torno de dos coyunturas: un posible rol de las Fuerzas Armadas en el abordaje de la seguridad y el derribo de aeronaves sospechadas de traficar drogas ilícitas.

Durante la campaña las tres fuerzas principales se refirieron a la seguridad. El kirchnerismo trató el tema de la baja de la edad de imputabilidad y la idea de “puerta giratoria” como crítica al funcionamiento de la justicia, aunque continuaba sosteniendo la vinculación entre seguridad e inclusión social (Pareta, 2021). Pese a eso, el candidato que encabezaba la lista presidencial del Frente para la Victoria, Daniel Scioli, representaba un perfil político de centroderecha dentro del espectro político kirchnerista (Aboy Carlés, 2014). Scioli proponía “un blindaje de nuestros 2.500 kilómetros de fronteras” y “fortalecer la prevención del delito, custodiar las fronteras y luchar contra el narcotráfico” (“Las propuestas de Scioli y Macri en seguridad y derechos humanos”, *Ámbito Financiero*, 15/11/2015).

Scioli ya había abierto la puerta a una posible revisión del marco legal vigente respecto al rol de los militares en el abordaje del narcotráfico. El ex ministro de Defensa del kirchnerismo José Pampuro, que se había mostrado favorable a un rol militar en materia socio-asistencial, lo respaldó diciendo que “el crecimiento del narcotráfico (...) nos obliga a charlar o a hacer algunos retoques o modificaciones” al marco legal (“Contrapunto en el oficialismo por el rol de las Fuerzas Armadas frente al narcotráfico”, *El Cronista*, 17/01/2014). En cambio, el ministro de Defensa Agustín Rossi negó una modificación normativa y sostuvo que involucrar a las Fuerzas Armadas empeoraría la situación de violencia. Fuera del espacio kirchnerista, Scioli fue criticado por el presidente de la UCR Ernesto Sanz: “la experiencia del pasado en el país y las consecuencias negativas de la participación del Ejército en la lucha contra el narcotráfico deben servir para comprender que las instituciones armadas y de seguridad tienen funciones diferentes” (“Polémica por el rol de las FF.AA. en la lucha contra el narcotráfico”, *La Nación*, 18/01/2014). Sanz, alineado con la oposición, aprovechaba para cuestionar al oficialismo pero mostraba que un sector de la UCR seguía viendo favorablemente la demarcación siguiendo la tradición democrática.

Por su parte, la alianza Cambiemos⁴⁷ encabezada por Mauricio Macri presentaba a la inseguridad como un problema central cuya respuesta se centraba en una mayor policialización y reforzaba la vinculación con el delito callejero. El partido que lideraba Macri, Propuesta Republicana (PRO), tenía fuerte raigambre en la Ciudad de Buenos Aires donde gobernaba desde 2007. Desde sus inicios PRO eligió la vía de la política local en el distrito más rico del país para construirse como alternativa a nivel nacional con una impronta pragmática de gestión que se mostraba novedosa frente a las fuerzas tradicionales (Vommaro, 2019). Hizo de la seguridad un punto central para distinguirse del kirchnerismo de la mano del proceso de “municipalización” de las políticas de seguridad en el país⁴⁸ (Montagna y Urtasun, 2014: 7). Este proceso otorgó una mayor centralidad del territorio en estas políticas (Binder, 2016; Fiuza Casais, 2019) y, consecuentemente, una creciente importancia de los gobiernos locales para pensar y gestionar el delito con estrategias propias (Galvani, Ríos y Cañaverall, 2015; Ríos, 2010; Schleider y Carrasco, 2016).

Macri sostenía la necesidad de contemplar “la colaboración de las fuerzas armadas por los niveles de violencia que propone la problemática” (“Mauricio Macri coincidió con Daniel Scioli sobre la posibilidad de que las FF.AA. luchen contra los narcos”, La Nación, 17/01/2014). Buena parte de su discurso hacía énfasis en el narcotráfico como amenaza y fortalecía la asociación del tráfico de drogas con sectores empobrecidos. En su campaña electoral, Cambiemos proponía crear una Agencia contra el Crimen Organizado, declarar la Emergencia Nacional en Seguridad, duplicar el número de efectivos policiales y modernizar las fuerzas de seguridad y las Fuerzas Armadas. La idea de modernización incorporaba un discurso de desburocratización del Estado y de innovaciones tecnológicas para fomentar la transparencia de los actos de gobierno y su eficiencia en términos de costos y resultados. Su visión no sólo se plasmó en un mayor énfasis en la ciberseguridad y en una reorganización institucional de la estructura interna de las fuerzas, sino en adaptar sus recursos y funciones al escenario actual para contemplar las “nuevas amenazas”.

Otro partido relevante que buscaba distinguirse del kirchnerismo en materia de seguridad fue el Frente Renovador (FR) liderado por Sergio Massa, que se consolidó a nivel nacional en

⁴⁷ La alianza Cambiemos englobaba a Propuesta Republicana (PRO), a la Coalición Cívica, a la Unión Cívica Radical y a otras fuerzas políticas menores.

⁴⁸ Como remarca Sozzo (2016), en el estudio sobre las políticas públicas en el ámbito de la penalidad es relevante explorar el peso de la política sub-nacional en estados federales como Argentina. La República Argentina es un estado federal constituido por 23 Provincias y una Ciudad Autónoma que conservan su autonomía a través de sus Constituciones y eligen por sufragio directo a sus gobernantes y legisladores. Los estados provinciales organizan y sostienen su sistema de administración de justicia por medio de sus Códigos Procesales Penales y tienen fuerzas de seguridad propias. La justicia de jurisdicción federal es expresa y excepcional, limitándose a una serie de factores puntuales como el tipo de delito o el lugar donde ocurre. Del Poder Ejecutivo Nacional dependen las cuatro fuerzas de seguridad federales y las Fuerzas Armadas (ver notas al pie 1 y 7).

Unidos por una Nueva Alternativa (UNA)⁴⁹. Tigre, municipio bonaerense del que Massa fue dos veces intendente, se convirtió en la base del crecimiento del FR. Massa se alió con otros intendentes bonaerenses cercanos al kirchnerismo y se posicionó como un actor de peso con capital político propio. Este crecimiento se potenció tras distanciarse del espacio kirchnerista, pero había sido posibilitado por una política nacional de transferencia de recursos directamente hacia los municipios saltando a la gobernación provincial (Cruz, 2018). La agenda de seguridad, cuya relevancia aumentaba entre las prioridades ciudadanas, fue un elemento clave en este proceso que el massismo logró aprovechar.

Durante la campaña de 2015 los argumentos centrales de UNA sobre seguridad giraban en torno a un endurecimiento de las penas relacionadas al tráfico de drogas, el aumento de la presencia policial y de dispositivos de videovigilancia. El rédito que logró capitalizar lo convirtió en tercera fuerza en las elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias.

[Massa y Macri] tenían visiones de la seguridad [y defensa] ampliadas que conllevaban la modificación del marco legal y niveles crecientes de incorporación de los militares en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

(Profesor experto en defensa, entrevista propia, 01/9/2021, Buenos Aires)

Pero fue Massa quien en su campaña propuso abiertamente que las Fuerzas Armadas debían desplegarse en barrios marginalizados como parte de las políticas contra el narcotráfico. Massa presentó en el barrio Ejército de los Andes⁵⁰ su proyecto de “Ley de Seguridad Ampliada” para que los militares hicieran patrullaje, requisas, detenciones y vigilancia de zonas estratégicas. El escenario elegido dejaba pocas dudas sobre cuáles serían esas zonas. “Se trata de declararle la guerra al narcotráfico y reconocerlo como el principal enemigo externo del país. Queremos que el Ejército pueda entrar a los barrios” (“Massa presentó su plan de ‘seguridad ampliada’”, La Nación, 23/08/2015).

Estas propuestas son parte de un abanico más amplio de ideas punitivas que se cruzan en la cuestión del narcotráfico para construir agendas y demandas de seguridad “manoduristas” en

⁴⁹ Massa, de tradición política liberal y miembro del Partido Justicialista desde mediados de los años '90, había sido Jefe de Gabinete de Ministros en la presidencia de Cristina Fernández entre 2008 y 2009. En 2013 formó su propio partido, el Frente Renovador, para pasar al espectro opositor al kirchnerismo. La alianza Unidos por una Nueva Alternativa se formó en 2015 y unió al Frente Renovador con el peronista disidente de la provincia de Córdoba José Manuel de la Sota.

⁵⁰ El barrio Ejército de los Andes, conocido como Fuerte Apache, está situado en el partido de Tres de Febrero en el conurbano de la provincia de Buenos Aires. Fue construido durante el gobierno de facto de Juan Carlos Onganía en el marco del Plan de Erradicación de Villas de Emergencia. Ocupa 30 hectáreas y está compuesto por 30 edificios con deficiencias de infraestructura básica. Desde 2003 es custodiado por la Gendarmería y está fuertemente estigmatizado como “el arquetipo de lugar peligroso y delictivo” (Kessler, 2012: 168).

el mediano plazo (Pol, 2015). Si bien la idea de ampliar el rol de los militares era común a los tres candidatos, estaban más acentuadas en el massismo:

El más espectacular en los spots de campaña era Massa, mostrando helicópteros y aviones de combate que no servían para eso.

(Ex funcionario del Ministerio de Defensa de la Nación 2010-2017, entrevista propia, 08/10/2021, Buenos Aires).

La diferencia era de grado más que de fondo: Massa marcaba el cambio más radical con las políticas del “consenso básico”, Macri lo hacía específicamente en relación al narcotráfico y Scioli lo presentaba ambiguamente como una posibilidad.

Los argumentos delineados hasta aquí se cristalizaron en una propuesta discutida en el marco de la campaña presidencial: la posible sanción de una ley de derribo que permitiera a las Fuerzas Armadas derribar aeronaves civiles sospechadas de transportar drogas ilegales. Si bien Massa fue quien puso en juego esta idea fuertemente en sus discursos de campaña, ya existía una larga serie de iniciativas. Entre 2009 y 2015 ingresaron al Congreso al menos 12 proyectos de ley de derribo de aeronaves firmados por fuerzas políticas opositoras como UCR, Frente Renovador, PRO, Compromiso Federal⁵¹ y Unión por Córdoba⁵² (Eissa, 2022). Macri también acordaba con una medida de estas características como parte de su proyecto para las políticas contra el narcotráfico en la frontera norte (“Seguridad: para los candidatos, un laberinto de reformas...”, La Nación, 15/09/2015). El propio Scioli, contrariando a la posición mayoritaria del kirchnerismo, opinaba que era “un debate que hay que dar” para “que los que tengan miedo sean los narcos” (“Scioli admitió que la ley de derribo ‘es un debate que hay que dar’”, Clarín, 16/11/2013). También se pronunciaban a favor José Manuel de la Sota (Unión por Córdoba), los diputados Juan Schiaretti (Unión por Córdoba) y Julián Obiglio (PRO) así como la Asociación Antidrogas de la República Argentina.

Los guardianes de la demarcación buscaron limitar el derrotero punitivista de las propuestas en seguridad y defensa de cara a las elecciones. Dentro de este grupo estaban el Jefe de Gabinete Jorge Capitanich, los ministros de Defensa (Rossi), Justicia y Derechos Humanos (Alak) y Seguridad (Puricelli), la procuradora general de la nación Alejandra Gils Carbó, el titular de la PROCUNAR Félix Crous, el ex canciller Jorge Taiana, distintas organizaciones de la sociedad civil y especialistas como Ernesto López, Roberto Gargarella y Tomás Várnagy.

⁵¹ La alianza de centroderecha Compromiso Federal agrupó desde 2011 a Peronismo Federal, Partido Verde y Partido Demócrata, entre otros. En 2015 se convirtió en un partido político liderado por Alberto Rodríguez Saá.

⁵² Unión por Córdoba fue una coalición de partidos políticos en la provincia de Córdoba surgida a fines de los años ‘90. Inicialmente la integraron un sector del Partido Justicialista, la Ucedé y el Partido Demócrata Cristiano, entre otros. De orientación de centro-derecha, hasta 2018 estuvo liderada por José Manuel de la Sota.

Para estos actores las discusiones preelectorales sobre la línea divisoria entre seguridad y defensa eran un elemento ineludible para posicionarse estratégicamente:

Este es uno de esos puntos en los que el CELS va a actuar siempre. Si tocan la demarcación, vamos a salir a posicionarnos. Después podés valorar si es un desafío técnico, si es un desafío político o si es un desafío normativo y calibrar el nivel del posicionamiento. Siempre que haya una cuestión de esas, el CELS se lo va a tomar en serio. Va a haber una discusión política interna, una decisión, y no se me ocurre que alguien internamente pueda oponerse a una acción respecto de eso. A veces podés decir ‘no es momento, no es pertinente’. En este caso la discusión va a ser más de cómo [hacerlo].

(Representante del CELS, entrevista propia, 15/03/2022, Buenos Aires)

Más de cien académicos, activistas, referentes políticos y sociales firmaron el documento “Fuerzas Armadas y seguridad pública: para disipar confusiones” criticando estas iniciativas (“Demagógico y efectista”, Página 12, 18/10/2014). Incluso personalidades públicas que generalmente no se involucraban con el tema, como la reconocida ensayista Beatriz Sarlo. El documento señalaba los peligros de solapar la defensa y la seguridad: la ineficacia de la estrategia militar para abordar problemas de seguridad, el incremento de la violencia y de las violaciones de derechos humanos y el aumento de la corrupción, entre otros.

Gran parte de quienes firmaron el documento suscribieron otro posicionamiento en el que manifestaban preocupación por el tratamiento de la cuestión de las drogas en el contexto electoral. Se diferenciaban de los principales candidatos entendiendo que pretendían “instaurar una estrategia de guerra en la que tendrían un lugar protagónico las FF.AA.” (AA.VV., “Drogas: una iniciativa para el debate”, 23/09/2015). El documento contaba con firmas como la del radical Alberto Fohrig, el socialista Hermes Binner y referentes kirchneristas como Ricardo Foster y Eduardo Jozami. Un conjunto de estos actores nucleados en el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia resaltaba el fracaso del enfoque securitario para resolver problemas asociados al tráfico de drogas (Colombo Sierra y otros, comunicado de prensa, 2014).

La incidencia política, las intervenciones en medios de comunicación y la redacción y puesta en circulación de documentos públicos fueron algunos de los recursos utilizados por estos actores para instalar su posición en la agenda preelectoral. Una representante del CELS explicaba la estrategia de elaboración de documentos:

Yo estuve muy involucrada (...) en recibir las posiciones, editar, consolidar ese documento. Y que después lo leyeran. Y que se lo apropien y lo sientan,

querer dejar sus cosas también porque querés que sientan que es su propio documento y que lo muevan.

(Representante del CELS, entrevista propia, 15/03/2022, Buenos Aires)

La campaña electoral estuvo signada por propuestas de “mano dura” y resultó más centrada en la cuestión de la seguridad que otras campañas anteriores. En este marco aparecieron visiones ampliadas e interconectadas de la seguridad y la defensa que distintos actores se organizaron para disputar. El debate por una posible intervención de las fuerzas militares en barrios marginados, estrechamente asociada al narcotráfico, y por una “ley de derribo” estructuraron las principales tensiones entre los tres candidatos más importantes y los guardianes de la demarcación. La tematización de estos problemas fue la antesala de las discusiones que ocasionaron las medidas implementadas por el nuevo gobierno.

3.2 El nuevo gobierno en acción. Las medidas de Cambiemos sobre la demarcación

Luego de un balotaje entre Scioli y Macri, la alianza Cambiemos se coronó ganadora con un ajustado 51,3% de los votos. En su plan “Argentina sin narcotráfico” se propuso metas como “Consolidar el Sistema Nacional de Radarización para interconectar los 24 distritos las 24 horas del día” y “Montar un sistema de fronteras inteligentes que integren tecnología y recursos humanos” (Ministerio de Seguridad, “Argentina sin Narcotráfico”, 2016). Tras iniciar su gestión, Macri designó a Patricia Bullrich (PRO)⁵³ en el Ministerio de Seguridad y a Julio Martínez (UCR)⁵⁴ en Defensa. Mientras que Bullrich quedó en una de las carteras más relevantes, la UCR, que no formaba parte del *core* partidario del PRO (Vommaro y Morresi, 2016), recibió lugares relativamente menos importantes⁵⁵ (Gallo, 2018). Martínez representaba a un sector de la UCR que no tenía una posición contraria a la demarcación. En Cambiemos primaba la idea de que los radicales eran quienes más sabían sobre relaciones militares y la designación fortaleció la asociación del radicalismo con la defensa y con la tradición democrática.

⁵³ Bullrich había sido parte de la Juventud Peronista durante los años 70, llegando a exiliarse durante la última dictadura cívico-militar. Durante la presidencia de Carlos Menem se alejó del peronismo de izquierda para acercarse a posiciones más conservadoras y liberales representadas luego por la Alianza UCR-Frepaso. Fue ministra de Trabajo (2000-2001) y cuatro veces diputada de la Nación (PJ, Unión por Todos, Coalición Cívica-ARI, Unión PRO). Actualmente preside el partido Propuesta Republicana (PRO), al cierre de este texto hacía uso de licencia hasta el 11 de diciembre de 2023.

⁵⁴ Julio Martínez integra el radicalismo desde el inicio de la democracia en 1983. Fue diputado por la UCR en tres mandatos (2003-2007, 2009-2013, 2013-2015), interrumpiendo este último para asumir en el Ministerio de Defensa. En el Congreso fue presidente y luego vicepresidente de la Comisión de Defensa, desde donde se posicionó críticamente frente a las políticas del kirchnerismo en el sector.

⁵⁵ En las últimas décadas las funciones estatales de seguridad ganaron importancia respecto de las de defensa, repercutiendo en una menor preponderancia de este último ministerio dentro del gabinete (Canelo, 2019a).

A un mes de asumir el gobierno, Cambiemos emitió una normativa que declaraba el estado de “emergencia en seguridad pública” en todo el territorio nacional por el transcurso de un año. El estado de emergencia se fundamentaba en que el narcotráfico y otras formas de crimen organizado significaban una “violación a la soberanía nacional” y una “situación de peligro colectivo” (Decreto nº 228/2016). Esa caracterización vinculaba a esas problemáticas de seguridad con el sistema de defensa que es el principal mecanismo para defender la soberanía del país. Entre las disposiciones estaba la de renombrar el Operativo Escudo Norte como Operativo Fronteras y convertirlo en permanente. En la práctica esto marcaba la continuidad de una política instalada por el kirchnerismo, como lo entendía un entrevistado:

En definitiva, el despliegue que hacían era bastante parecido al que hicimos nosotros.

(Ex funcionario del Ministerio de Defensa 2010-2012, entrevista propia, 14/10/2021, Buenos Aires)

Sobre la base de conceptualizar al problema como una “emergencia” (Lipsky y Smith, 1989), el decreto generalizaba un conjunto de “Reglas de Protección Aeroespacial” de la Fuerza Aérea que antes sólo eran utilizadas en eventos estratégicos excepcionales. Las Reglas de Protección Aeroespacial autorizaban a la Fuerza Aérea a usar fuerza potencialmente letal como último recurso “para el derribo y/o destrucción de vectores incursores declarados hostiles”⁵⁶. Se entendía al problema como una amenaza reciente que volvía urgente la movilización de recursos extraordinarios permitiendo a los tomadores de decisiones posponer respuestas estructurales mientras “parece que hacen algo” (Gusfield, 1984).

En el marco de la emergencia se justificaban medidas de excepción y se dejaba traslucir una forma de entender a la seguridad en términos de resguardo del orden público (Tufro y otros, 2017). Como analicé en el capítulo anterior, el discurso del kirchnerismo sobre el tema postulaba una vinculación entre inclusión social, derechos y seguridad, entendiendo a esta última como una vía para la construcción de ciudadanía. Si bien en la práctica esta concepción fue cambiando de sentido, estos discursos fueron una forma de construir el problema en la agenda pública.

En cambio, el nuevo gobierno puso en juego la idea de “seguridad nacional”, en cuyo centro ubicó a la protección del Estado, y habilitó una forma distinta de conceptualizar la seguridad como problema público. Un ejemplo de ello fue el documento “Estrategia de Seguridad Nacional” que analizaba el contexto de seguridad y defensa bajo este concepto abarcador,

⁵⁶ La hostilidad estaba definida como “una probabilidad de daño o peligro a los intereses vitales de la Nación”. Los criterios para declarar una aeronave como hostil eran, entre otros, que estuviera en posesión de bienes ilícitos y no obedeciera instrucciones o se estuviera dirigiendo a centros urbanos.

escrito por la Secretaría de Asuntos Estratégicos y el Ministerio de Defensa emulando el modelo estadounidense (Di Chiaro, 2020).

Una estrategia de seguridad nacional del país es más funcional. Valdría la pena, más que hablar desde la DPDN, hablar de estrategias de seguridad nacional, que tenga las dos patas: seguridad interior y defensa. Esa sería la estrategia de seguridad nacional.

(Representante del CARI, entrevista propia, 10/03/2022, Buenos Aires)

Para Cambiemos la defensa debía alinearse con lo que la mirada local entendía que era de interés para los países centrales porque

[era parte de] un “enfoque securitizante” de los temas militares.

(Ex funcionario del Ministerio de Defensa 2010-2012, entrevista propia, 14/10/2021, Buenos Aires)

La relación con Estados Unidos⁵⁷ marcó el ritmo de discursos y medidas del nuevo gobierno en defensa y seguridad. La búsqueda de renovación del vínculo económico y político con ese país coincidió con el crecimiento de la agenda sobre terrorismo en los discursos e iniciativas de distintos funcionarios. Para la alianza gobernante fue la oportunidad para impulsar una mirada local que ya pujaba por correr la demarcación.

En marzo de 2016 el presidente estadounidense Barack Obama realizó una visita a Argentina en la cual se firmaron acuerdos de seguridad y defensa que incluían cuestiones sobre narcotráfico, terrorismo e inteligencia (Anzelini, 2017a, 2019). En Washington, Macri remarcó la necesidad de “profundizar la cooperación y ser firmes: no puede haber lugar para el terrorismo” (“Macri pidió profundizar la cooperación internacional contra el terrorismo”, *Ámbito Financiero*, 01/04/2016). El Embajador argentino en Estados Unidos, Fernando Oris de Roa, señaló en un reportaje en el *Diario Clarín* en enero de 2018:

Estados Unidos tiene hacia nosotros un interés político, y nosotros tenemos hacia ellos un interés económico. A Estados Unidos le interesa el tema de la seguridad, la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Nuestra agenda es económica (...) El desafío está en poder trabajar con ellos dándoles satisfacciones a los intereses que tienen con respecto a nosotros, y al mismo

⁵⁷ En el ámbito que aborda esta tesis, esta relación tuvo un quiebre cuando en 2011 el entonces canciller Héctor Timerman suspendió el ingreso a la Argentina de un cargamento que traía un avión militar de Estados Unidos destinado a un entrenamiento para el Grupo Especial de Operaciones Federales (GEOF) de la Policía Federal por contener elementos no autorizados. El material no aprobado fue incautado y el conflicto no se resolvió hasta después de varios meses.

tiempo, de una forma diplomática, que eso se traduzca en una actitud positiva con respecto a nuestra agenda económica
(“Relaciones con EE.UU.: ¿nueva etapa?”, Clarín, 02/02/2018)

A su vez, los equipos de defensa de la coalición gobernante esgrimían posicionamientos favorables a una disminución del control civil sobre las Fuerzas Armadas. Entre estos estaba Juan José Gómez Centurión, mayor retirado del Ejército que participó de los levantamientos militares de los años '80 y que ahora lideraba el equipo asesor de la coalición gobernante en temas de defensa. Gómez Centurión estaba ligado a la Fundación Pensar, *think tank* que alimentaba las propuestas políticas del PRO, junto con los coroneles retirados Hugo Pierri y Jorge García Mantel, quien también colaboraba con el CENM. Estos dos militares retirados de gran confianza de Gómez Centurión fueron designados en el Ministerio de Defensa en cargos previamente ocupados por civiles en áreas centrales como Planeamiento Estratégico y Política Militar.

Algunas medidas dieron cuenta de que el gobierno buscaba aumentar la autonomía de las Fuerzas Armadas y ampliar sus funciones en materia de seguridad. Por ejemplo, se devolvió a los mandos militares la facultad de designar oficiales, suboficiales y docentes así como disponer sus destinos, bajas o retiros, atribuciones que antes caían sobre autoridades políticas civiles. Además, el Ministerio de Defensa impartió órdenes a sus agregados militares para que recopilen información sobre narcotráfico y terrorismo en los países en los que estaban destinados, recuperando dinámicas que orientaban el trabajo de las Fuerzas Armadas hacia temas de seguridad.

El año 2017 marcó una importante victoria legislativa para Cambiemos, que obtuvo casi un 42% de los votos y 61 bancas nuevas. Iniciado el 2018 se conoció que el gobierno contemplaba un nuevo decreto reglamentario de la Ley de Defensa. El anterior databa de 2006 y había sido aprobado por la primera gestión kirchnerista cuando Nilda Garré ocupaba el Ministerio de Defensa. Desde entonces nunca había sido modificado. A mediados de 2017 el ministro de Defensa Martínez fue reemplazado por el también radical Oscar Aguad, quien se mostraba más favorable a una revisión normativa de la demarcación.

Un año después el gobierno modificó la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional mediante el Decreto 683/2018 y aprobó una nueva Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN)⁵⁸. La principal diferencia era el cambio de sentido en el concepto de “agresiones externas” que circunscribía el accionar de las Fuerzas Armadas a agresiones militares de

⁵⁸ Según el Decreto n° 1729/2007, esta norma inaugura el “ciclo de planeamiento de la defensa nacional” que organiza y encuadra el proceso de definición estratégica del instrumento militar. Explicita los lineamientos centrales de la política de defensa nacional y de la política militar determinando criterios y parámetros que orientan la organización, el funcionamiento y la administración de recursos de las Fuerzas Armadas.

otros Estados. El decreto 683 sostenía que la defensa se relacionaba con el “eventual ejercicio del monopolio de la fuerza para la resolución del conflicto en toda su gama, desde la crisis hasta la guerra o el conflicto armado internacional (...) Este tipo de agresiones no solo son de carácter estatal militar” (Decreto nº 683/2018). Macri anunció el decreto con un discurso en el predio militar de Campo de Mayo acompañado del Ministro de Defensa y la Ministra de Seguridad. Allí dijo que uno de los objetivos de los cambios era que “las Fuerzas Armadas puedan colaborar en la seguridad interior, principalmente brindando apoyo logístico en la zona de frontera, así como interviniendo en eventos de carácter estratégico” (“Es importante que las Fuerzas Armadas puedan colaborar en la seguridad interior”, ANRed, 23/07/2018).

Las ideas de actualización del rol de los militares se relacionaban con un núcleo narrativo que hacía hincapié en “mirar hacia adelante” como la política de memoria por excelencia del nuevo gobierno (Vommaro, 2019). Al menos dos cuestiones en este punto acrecentaron la tensión entre el gobierno y los organismos históricos de derechos humanos y otros sectores progresistas. Por un lado, la visible vinculación con las llamadas organizaciones de “memoria completa” (Canelo, 2019a) que cuestionaban los consensos construidos sobre la última dictadura cívico-militar, por ejemplo, en relación a la cantidad de personas detenidas-desaparecidas, y las conceptualizaciones que hicieron diversos funcionarios del gobierno sobre el terrorismo de Estado como una “guerra sucia”. En segundo lugar, el llamado a “la reconciliación” con los militares y a “dejar atrás enfrentamientos y divisiones” producto del legado del período dictatorial de la mano de discursos que relativizaban el terrorismo de Estado (Palmás Zaldúa y otros, 2017). El gobierno buscaba de este modo “deslegitimar o banalizar el paradigma imperante en la interpretación de nuestro pasado reciente” (Canelo, 2016a: 198).

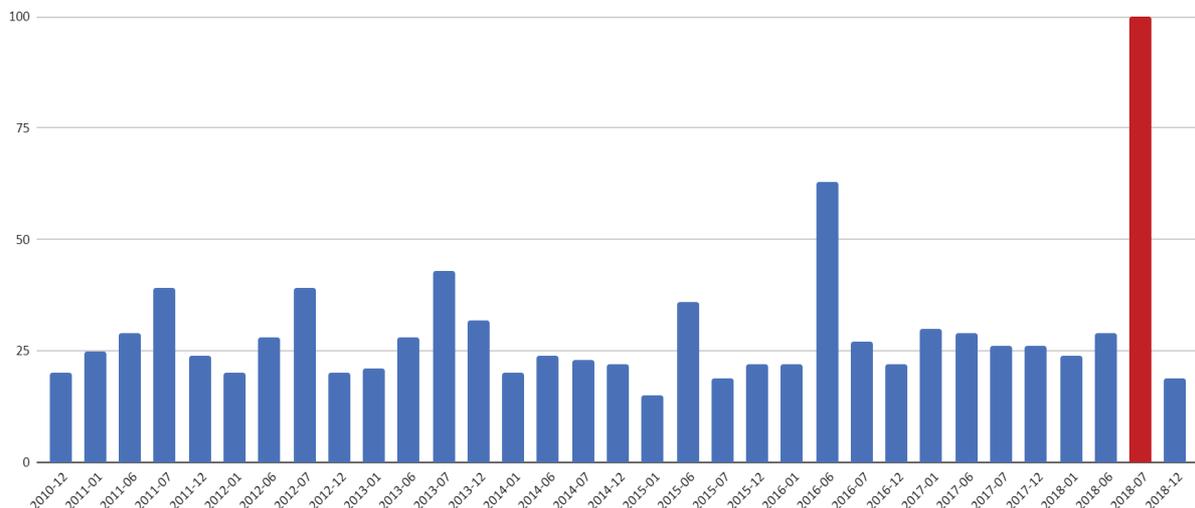
Algunos radicales críticos del gobierno expresaron su preocupación. Un grupo de dirigentes de la UCR, liderado por Ricardo Alfonsín, Federico Storani y Jorge Sappia, venía impulsando la disolución del frente con el PRO. Tras el anuncio oficial en Campo de Mayo, Alfonsín alegó que la reforma no era una medida “adecuada” para combatir el narcotráfico: “Tengo mucha preocupación por esta decisión, espero que la sociedad reclame una discusión seria entre los distintos partidos y [que el gobierno] escuche la voz de quienes advierten lo peligroso de tomar una decisión de este tipo” (“Estoy muy preocupado”, Página 12, 23/07/2018). De todos los pedidos de informes y declaraciones ingresadas en ambas cámaras del Congreso durante 2018 por este tema ninguno fue del bloque de la UCR.

La política del gobierno de Cambiemos en materia de derechos humanos se caracterizó, en primer lugar, por cuestionar los consensos históricos sobre el terrorismo de Estado y dismantelar áreas estatales que participaban en la investigación de la complicidad empresarial con los crímenes de lesa humanidad. En segundo lugar, se fomentaron narrativas y políticas que alentaron el uso de la fuerza estatal para resolver el conflicto social

(especialmente en contextos de manifestaciones públicas), entorpecieron los mecanismos de control disciplinario y judicial de las fuerzas de seguridad y promovieron un discurso de endurecimiento penal que construyó como “enemigos internos” a las personas migrantes, los jóvenes y las comunidades indígenas. En tercer lugar, se propició una política criminal que persiguió con dureza el consumo de drogas, las actividades de subsistencia como la venta ambulante y los liderazgos y organizaciones sociales y sindicales. Todo lo que Canelo (2019b) llamó la “promesa punitiva” de Cambiemos. Por último, entre otras cosas también se reconfiguró el modelo económico-social de la Argentina de modo que afectó la distribución de ingresos, acrecentó la desigualdad social y afectó negativamente el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales de gran parte de la población (Chillier, 2016).

Estas medidas no se reflejaron en un aumento masivo de la presencia militar en fronteras ni en la asunción de tareas de seguridad para las Fuerzas Armadas. Las modificaciones planteadas eran difícilmente traducibles en un aumento del despliegue militar en un contexto de baja del gasto militar (Eissa, 2020a, 2020b). Sin embargo, la ampliación formal del rol de los militares a nivel normativo despertó el interés de amplios sectores de la población. Como puede observarse en el siguiente gráfico sobre la base de búsquedas web en el buscador Google por el término “Fuerzas Armadas” en Argentina, en julio de 2018, cuando se emitió el decreto 683, el término alcanzó su máxima popularidad desde diciembre de 2010.

Gráfico 1. Porcentaje de interés de búsqueda sobre el término “Fuerzas Armadas” en Google Argentina, diciembre 2010 - diciembre 2018 (períodos seleccionados)



Fuente: Elaboración propia sobre datos obtenidos de Google Trends, ver: <<https://trends.google.es/>>.

Al mes siguiente la Resolución 860/2018, que no fue publicada por declararse bajo “secreto militar”, creó el Operativo Integración Norte. A diferencia de los anteriores, este operativo preveía “actividades de adiestramiento operacional y operaciones de apoyo a la comunidad”

y dejaba en manos del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas la disposición de las directivas necesarias para su implementación antes que en los Ministerios involucrados. Tanto las reformas normativas como estas otras medidas operativas y los discursos de reconciliación con los militares tensionaron las relaciones con actores sociales y políticos opositores al nuevo gobierno. Pero estas políticas también recibieron el apoyo de un grupo diverso de actores que encontraron representadas algunas de sus demandas en materia de defensa y seguridad aunque no comulgaran con el gobierno de Macri en otros aspectos.

3.3 ¿Un paso al frente? Quiénes, cómo y por qué disputaron el “consenso básico”

Un conjunto de actores expresaron su apoyo a estas medidas aunque no estuvieran de acuerdo con otras políticas del gobierno de Macri, especialmente porque eran cuestiones que venían señalando incluso desde antes de que estas posiciones llegaran a ocupar puestos en el gobierno. Un entrevistado caracterizaba a este grupo como “el consenso Oris de Roa” en función de las citadas declaraciones del ex embajador (ex funcionario del Ministerio de Defensa de la Nación 2010-2017, entrevista propia, 02/05/2022, Buenos Aires). Ese grupo estaba integrado por un grupo minoritario de militares, entre ellos Gómez Centurión, Pierri y García Mantel; la dirigencia política de Cambiemos, especialmente el *core* partidario del PRO pero también buena parte de la UCR; organizaciones de la sociedad civil como el CENM y el CARI; actores que habían transitado la academia o la sociedad civil y ahora formaban parte del gobierno como Paola Di Chiaro o Carina Solmirano; ex ministros de Defensa como Horacio Jaunarena y Ricardo López Murphy; y académicos como Andrei Serbin Pont, Juan Battaleme, Alejandro Corbacho y Fabián Calle.

La caracterización de este conjunto de actores como un “consenso” no refleja que, si bien los distintos actores desplegaron recursos para hacer incidencia política o influir en la opinión pública por medio de editoriales y notas de opinión en medios de comunicación, no implementaron estas estrategias en conjunto sino aisladamente. Sin embargo, a pesar de que sus estrategias fueron elaboradas por separado, es posible identificar algunos elementos argumentales comunes en sus posiciones. Esto muestra que la llegada de un gobierno que puso al frente algunas de las demandas que estos actores sostenían comenzó a congregar narrativas que en períodos anteriores se encontraban dispersas. Aunque las intervenciones no fueran planificadas en conjunto, los recursos que movilizaban eran similares y los argumentos reforzaban la vigencia y la potencia de sus discursos públicos.

Entre estos núcleos comunes, el periodista Rosendo Fraga, titular del CENM, veía estos cambios como una “decisión razonable” (Fraga, “Las atribuciones de los mandos de las Fuerzas Armadas”, 03/06/2016) bajo la idea de que el escenario de transición democrática había quedado lejos en el tiempo. El mismo autor poco tiempo antes había apoyado la vinculación de los militares en el ámbito del terrorismo y alentado a que se modificara la

normativa vigente que impedía este tipo de tareas para las Fuerzas Armadas. Por su parte, el especialista en seguridad internacional Mariano Bartolomé (USAL) calificaba a la reforma del decreto 727 como “saludable” pero mantenía sus reservas sobre sus posibles efectos:

Su modificación no solo nos pone a tono con un mundo que ha mutado en materia de seguridad, como lo reconocen en sus marcos normativos todos los países del hemisferio, incluyendo nuestros vecinos más cercanos (todos ellos con gobiernos democráticos), sino que permite involucrar a las Fuerzas Armadas en tareas para las cuales son aptas y que hoy monopolizan las instituciones de seguridad (entre ellas, el control de fronteras) que de esa manera podrán ser reasignadas a otras funciones (...) La flamante modificación no menoscaba el carácter profundamente republicano de las actuales Fuerzas Armadas y su plena inserción en el sistema político democrático, ni habilita su empleo en cuestiones de seguridad pública. Tampoco soluciona la desastrosa situación del sector de la Defensa ni la desorientación que parece emanar de la Casa Rosada en este sentido. En todo caso, constituye la solución a una perniciosa distorsión normativa que no se compadece con la dinámica del mundo que nos toca vivir.

(Bartolomé, “Positiva pero insuficiente”, Perfil, 28/07/2018)

Un elemento central en los argumentos de los detractores de la demarcación se ubicó en las críticas a la forma en que la defensa y la seguridad eran entendidas por el decreto anterior y por quienes lo impulsaron. En el mismo sentido en que el texto de la DPDN aludía al “entorno de Seguridad y Defensa” (Decreto nº 703/2018) como una única cosa, Juan Battaleme los presentaba como “ámbitos separados, pero caras de la misma moneda” e introducía el concepto de “seguridad integral”: “El nuevo decreto permite pensar aquello que no nos afecta directamente y trabajar sobre aquello que sí, usando eficientemente los recursos del Estado para mejorar la seguridad integral de la Argentina” (“Modernizar las ideas en defensa nacional”, Clarín, 19/8/2018). Sin estar definido este concepto aparecía englobando ambos objetos y borrando sus distinciones, en línea con las ideas de seguridad y defensa “ampliadas” presentadas por Macri y sobre todo por Massa durante la campaña.

El decreto justificaba los cambios “como consecuencia de la evolución” de la seguridad y la defensa. Esta evolución se marcaba especialmente en la nueva DPDN que resaltaba una ruptura en el tiempo: los riesgos que se identificaron “durante las últimas décadas” y en “el pasado reciente”, versus lo que sucede “en la actualidad”. En esta lógica el nuevo escenario exigía funciones renovadas para las Fuerzas Armadas en línea con el paradigma de nuevas amenazas. El tres veces ministro de Defensa Horacio Jaunarena enumeraba los “nuevos conflictos” del siglo XXI: terrorismo, narcotráfico, fanatismos religiosos, agresiones

cibernéticas, migraciones masivas y catástrofes naturales. Decía: “Cambiaron los tiempos, cambiaron los conflictos a los que tenemos que dar respuestas y, por lo tanto, han perdido actualidad presupuestos que se consideraban de absoluta validez tiempo atrás” (“En defensa y seguridad también se necesita consenso político”, La Nación, 19/06/2018).

Esta idea presumía que la naturaleza de los conflictos había cambiado y por ende la distinción entre defensa y seguridad había alcanzado su fecha de caducidad. Si bien durante las gestiones kirchneristas algunos de estos “peligros” como el narcotráfico y los desastres naturales ya eran abordados por medio del instrumento militar, ahora este argumento era utilizado para justificar explícitamente un corrimiento en la demarcación. Esto se reflejaba en las múltiples alusiones a la “modernización” o “reconversión” del rol de los militares: La Nación publicó un editorial titulado “La necesaria redefinición de las Fuerzas Armadas” (26/07/2018), el CARI publicó un boletín sobre el tema llamado “La necesaria actualización de la política de defensa nacional: el Decreto 683 y la Directiva Política de Defensa Nacional 2018” y el CENM sostenía que era “necesario redefinir el rol de las instituciones estatales encargadas de proveer seguridad y defensa” (Peritore, 02/09/2018). Mientras, Juan Battaleme se distanciaba de quienes se oponían a la reforma: “Para ellos, el futuro es un mero reflejo del pasado” (“Modernizar las ideas en defensa nacional”, Clarín, 19/8/2018). Sobre el decreto 727 impulsado durante la gestión de Garré en Defensa, sostenían que contradecía el espíritu del legislador presente en la Ley de Defensa:

[L]a ley les daba margen de maniobra a los militares. Garré se los saca, es una opción política que genera rigidez.

(Representante del CARI, entrevista propia, 10/03/2022, Buenos Aires)

Entendían como rigidez lo que los guardianes de la demarcación entendían como control civil político, por ende no eran contrarios a medidas tendientes a una reducción en ese control. La metáfora del “corset” normativo se repetía en los discursos de funcionarios del gobierno y actores oficialistas. El propio Secretario de Seguridad de la Nación Eugenio Burzaco, quien había dirigido la Policía Metropolitana y presidido la Fundación Pensar, había referido que “el corset que puso el gobierno anterior en el decreto restringe la capacidad de las Fuerzas Armadas en formas que podrían ser útiles para la seguridad (...) Algunos pueden ser aspectos reglamentarios y otros pueden ser reformas de la ley en su conjunto” (“Eugenio Burzaco: El corset que puso el gobierno anterior restringe la capacidad de las Fuerzas Armadas”, Infobae, 30/05/2018). Estos actores le restaban importancia a lo normativo, que veían como un impedimento para efficientizar el manejo de recursos:

Esos actores tendrían que hablar más y encontrar la forma de generar un esquema de defensa integral. No sabés la cantidad de plata que nos

ahorraríamos (...) La prioridad es lo operativo. Lo normativo tiene que ir acompañando, pero lo operativo es clave.

(Representante del CARI, entrevista propia, 10/03/2022, Buenos Aires)

El discurso “modernizador” pragmático y economicista permeaba estas posiciones, que priorizaban el plano operativo y de recursos por sobre los tecnicismos de la norma. Para enfatizar el componente operativo, también se apoyaban en la idea de la “logística”. Incluso el senador del FPV Miguel Pichetto, quien pronto abandonaría el oficialismo, mostró en esta ocasión una postura favorable al uso de recursos militares “en zona de frontera caliente acompañando a las fuerzas de seguridad con logística” (“Pichetto: ‘Hay que reconstruir las Fuerzas Armadas, la dictadura ya culminó’”, Infobae, 30/10/2018). Por el contrario, como se verá, los guardianes de la demarcación prestaban mucha atención a los aspectos técnicos de la regulación normativa sobre todo por su vinculación identitaria con el plano jurídico/legal y la trayectoria que vinculaba lo normativo con la tradición democrática en cuestiones de demarcación y control civil de las Fuerzas Armadas.

Como había ocurrido durante la última gestión kirchnerista, cuando actores de la oposición mostraron un apoyo crítico a medidas como Escudo Norte, estos mismos actores apoyaban las reformas aún cuando calificaban a la administración Macri como “vergonzosa” en otros aspectos (representante del CARI, entrevista propia, 10/03/2022, Buenos Aires). La que por mucho tiempo había sido la posición minoritaria en la tradición de gobiernos democráticos cobraba ahora mayor preponderancia, pero estos actores no modificaron sus formas de intervenir en el espacio público ni articularon sus posiciones de forma conjunta para capitalizar la visibilidad de sus argumentos. Tampoco fue este un motivo de movilización pública en las calles por parte de estos actores. Aunque en 2017 y luego en 2019 quienes apoyaban al nuevo oficialismo convocaron a las llamadas “marchas por la democracia” con consignas contra la corrupción y en favor de las instituciones, el rol de las Fuerzas Armadas en tiempos democráticos no fue tematizado durante las movilizaciones.

La controversia fue mantenida a través de argumentos por quienes se disputaban la legitimidad para ser “los que sabían” sobre relaciones militares, defensa y seguridad. Tras la reforma reglamentaria de la Ley de Defensa, el CARI organizó una “Jornada de análisis sobre seguridad y defensa” con la participación de tres militares retirados y un especialista en relaciones internacionales. Allí el director del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del CARI, el ex general Julio Hang, sostuvo:

Existe en nuestros días una tendencia a la militarización de las fuerzas de seguridad y una propensión inversa, la “policialización” de las fuerzas militares (...) ambas tendencias son erróneas dado que un principio rector en materia de seguridad exige que el órgano interviniente en pos de la

defensa del Estado lo haga conforme a la graduación de la amenaza y a la proporcionalidad de la respuesta. Así, cuando un elemento es superado en su capacidad defensiva, otro de mayor poder debería actuar.

(Julio Hang, Crónica de la Jornada de análisis de la defensa y la seguridad, CARI, 20/09/2018)

Esta idea concebía al área de la seguridad como escindida de la de defensa, pero entendía que cuando la primera se viera sobrepasada en sus capacidades de enfrentar un conflicto la respuesta debía venir de la segunda. La realización de estas actividades de debate entre actores con puntos de vista similares era otro de los recursos en el repertorio de los detractores de la demarcación. En buena medida, el enfoque de estos actores reforzaba un acuerdo de que era necesario reformar el “consenso básico” pero resignaba la búsqueda de consensos por fuera del grupo de expertos que alimentaban la disputa.

Ninguno de los dos bandos se van a convencer mutuamente, eso está perdido, es parte de la grieta, la mitad de la biblioteca avala a uno, la otra mitad avala al otro, entonces cada cual se puede sentar tranquilamente.

(Representante del CARI, entrevista propia, 10/03/2022, Buenos Aires)

Aunque las discusiones se renovaron a raíz de las medidas implementadas, estas dinámicas preexistían a la llegada de Cambiemos al gobierno.

3.4 Resistir retrocesos. Actores, argumentos y recursos de la naciente oposición

Los guardianes de la demarcación, que defendían el “consenso básico”, reconocían la necesidad de renovar el “consenso básico” a través de un “pacto actualizado, firme y operativo” (“El país necesita una discusión sobre defensa”, La Nación, 19/09/2016). Estos actores se pronunciaron contra las medidas del nuevo gobierno, que entendían como retrocesos en la demarcación, aliándose con sectores políticos disidentes y personalidades de ámbitos ajenos a la defensa y la seguridad.

Por un lado, el rechazo a la habilitación del derribo de aeronaves se centró en 6 argumentos principales. En primer lugar, que constituía una violación al principio de presunción de inocencia pues implicaba la posibilidad de producir la muerte de una persona sin juicio previo y por ende era contrario a los tratados internacionales. En segundo lugar, la posibilidad de error en la decisión de disparar y sus consecuencias posiblemente letales ya que los países de la región que aplicaron medidas de este tipo efectivamente habían incurrido en equivocaciones. En tercer lugar, esta medida “de emergencia” relegaba la problematización de las redes de criminalidad compleja y la connivencia de las fuerzas de seguridad que amparaban el crecimiento del tráfico de drogas: el lavado de activos, las inversiones

provenientes de recursos ilícitos y los vínculos con actores políticos quedaban fuera de la emergencia. En cuarto lugar, la misma caracterización de emergencia era problemática, ya que la medida había sido tomada por decreto sin ser discutida en el Congreso diluyendo así la necesidad de discutir reformas más estructurales. En quinto lugar, que el derribo era una política de defensa más que una política de prevención del delito y por ende no podía aplicarse al tráfico de drogas. En sexto lugar, las deficiencias presupuestarias y en la infraestructura del sistema de defensa, que antes enarbolaba la oposición y ahora eran retomadas inversamente por el kirchnerismo.

Por otro lado, una vez aprobado el decreto 683, estos mismos actores desplegaron una serie de recursos argumentales para resistir el último de los “embates contra el principio de demarcación” (Pol, 2015). Varios señalamientos se repetían con aquellos movilizados frente al Operativo Escudo Norte: las consecuencias para los derechos humanos, la corrupción en la que se vieron implicados los militares que se desplegaron para tareas de seguridad, la ineficacia de estas políticas para abordar problemas de seguridad y la contradicción con las leyes de Defensa Nacional y Seguridad Interior. Otra de las críticas repetidas se centró en que esta agenda comulgaba con la doctrina de las nuevas amenazas y era importada desde Estados Unidos, en línea con el énfasis que el gobierno ponía en el vínculo con ese país. Esta crítica soslayaba que en la región las “nuevas izquierdas” también habían invocado roles para las Fuerzas Armadas por fuera de sus misiones principales (Battaglino, 2015).

Un punto distinto de aquellos señalados en ocasión del operativo Escudo Norte tenían que ver con la sanción de ambas medidas por decreto. Para los detractores de estas reformas esto implicaba que la alianza gobernante estaba eludiendo el debate social y parlamentario para tomar una decisión inconsulta. Se remarcaba también, específicamente en relación al decreto 683, que constituía un exceso en las facultades de reglamentación del Poder Ejecutivo y que aumentaba la relevancia político-institucional de los militares con posibles consecuencias regresivas para el régimen democrático.

De este conjunto de reacciones hubo dos elementos sobresalientes. En primer lugar, el rechazo al concepto de “seguridad nacional” propio de la última dictadura cívico-militar. También repudiaron que el decreto se había anunciado en el predio militar de Campo de Mayo, donde había funcionado un centro clandestino de detención. En esta visión, la reforma mostraba un corrimiento en la forma de conceptualizar a las Fuerzas Armadas en democracia respecto del que había primado con la línea del “consenso básico”. Aunque habían existido otros intentos de generar este corrimiento (Sain, 1994, 2001; Canelo, 2009, 2010a), por primera vez estas posiciones alcanzaban a integrar la coalición gobernante y eran trasladadas al marco normativo.

En segundo lugar, como respuesta a las ideas de “modernización” y “desafíos actuales” con las que el gobierno justificaba las reformas normativas, varios actores utilizaron referencias al

pasado pero en sentido opuesto. Se marcaba así un retroceso en las políticas de defensa y seguridad y sobre todo en las políticas de memoria, verdad y justicia. Por ejemplo la ex ministra Nilda Garré “Lejos del tono modernizador que el presidente buscó atribuirle al anuncio, estamos en presencia de una clara regresión al pasado” (“El cambio de futuro por pasado”, Página 12, 25/07/2018). Un comunicado del CELS, ILSED, el Grupo Convergencia XXI⁵⁹ y un grupo de intelectuales progresistas nucleados en el Grupo Fragata sentenciaba: “Esto no es modernizar sino retroceder” (comunicado de prensa, 24/07/2018).

Una de las estrategias elegidas por los guardianes de la demarcación para desplegar sus argumentos fue la difusión de posicionamientos escritos como modo de articulación de redes sociopolíticas y consolidación de acuerdos comunes. El primero de estos documentos fue elaborado por las organizaciones que habían formado parte del originario Acuerdo por una Seguridad Democrática y las que integraban el Grupo Convergencia XXI. Un total de 401 personas y 35 instituciones suscribieron el comunicado que calificaba la medida como “otra oportunidad perdida para dar un debate serio sobre las formas en que un estado democrático debe abordar los problemas del delito y la violencia” (comunicado de prensa, 23/01/2016). Al igual que durante la campaña electoral la discusión adquirió un volumen tal que tomaron posición incluso actores ajenos a estos temas.

Las medidas del gobierno comenzaban a provocar la gestación de articulaciones más amplias que las que se veían durante la gestión anterior, redes (aunque difusas e inestables) que difícilmente articulaban acciones en otros temas. El posicionamiento fue suscrito por personalidades de la cultura (Beatriz Sarlo, Noé Jitrik, Juan Sasturain), académicos de variadas disciplinas (Cristina Cravino, Mario Pecheny, Alberto Kornblitt, Stella Martini), políticos (Humberto Tumini, Felipe Solá, Hermes Binner, Leandro Halperín, Cecilia Merchán), así como instituciones especializadas en género (Asociación de Mujeres Meretrices de la Argentina, Cladem, Católicas por el Derecho a Decidir) o en drogas (Intercambios Asociación Civil, Asociación de Reducción de Daños de la Argentina) y del ámbito carcelario (Yo No Fui, Atrapamuros, Programa Universidad y Cárcel), entre otros.

En octubre de 2016 un conjunto más pequeño de estos actores presentaron el documento “La riesgosa política del gobierno para las Fuerzas Armadas”, firmado por 27 personas y 3 instituciones. Allí se hacían eco de los principales argumentos reseñados y remarcaban el retroceso del gobierno de Macri en el control civil y la demarcación. La mayoría de los nombres se repetía entre estos documentos y aquellos elaborados en la campaña electoral, especialmente quienes pertenecían al núcleo histórico de guardianes de la demarcación. En

⁵⁹ El Grupo Convergencia XXI es una organización de la sociedad civil que nuclea a especialistas y académicos -algunos de ellos ex funcionarios estatales- en el área de la seguridad, la defensa y las relaciones internacionales.

ambos casos aparecían actores de variados sectores políticos: peronismo, socialismo, radicalismo e incluso actores vinculados al massismo como Eugenio ‘Nito’ Artaza.

Estos elementos reforzaban la unidad del kirchnerismo con los organismos históricos de derechos humanos y organizaciones sociales que ahora se abroquelaban contra el gobierno mientras que durante la última gestión de Cristina Fernández se habían distanciado a raíz de los operativos de despliegue de militares en la frontera norte. Se desdibujaban las tensiones que habían existido entre el kirchnerismo y otros sectores progresistas y del ámbito de los derechos humanos desde al menos 2011. La aparición de actores ajenos al debate contra estas reformas mostraba que en este escenario el sector que defendía la demarcación se flexibilizaba para empujar al gobierno a restringir el tenor de sus medidas.

Efectivamente la movilización de los actores progresistas y del ámbito de los derechos humanos contribuyó a poner coto a ciertas medidas del gobierno que se conceptualizaron como retrocesos. La gran movilización de estos sectores contra el fallo “Muiña” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que acortó la pena de un condenado por delitos de lesa humanidad, seguida de una ley casi unánime del Congreso de la Nación que anulaba la interpretación que la mayoría de la Corte había establecido, demostró la potencia del movimiento de derechos humanos en sentido amplio para actualizar estos acuerdos frente a un gobierno favorable a articular un revisionismo sobre este período histórico (Palmás Zaldúa y otros, 2017). Estas masivas movilizaciones respecto de temas vinculados a las Fuerzas Armadas operaron como fuente de legitimidad para oponerse a las medidas.

De ahí que la segunda estrategia elegida por los opositores fue la movilización en las calles. Así se refería a ello la presidenta de Abuelas de Plaza de Mayo, Estela Carlotto, al convocar a una movilización contra la reforma del decreto 727: “Esperamos una marcha tan importante como cuando fue el 2x1; hay que lograr frenar este atropello a la democracia” (“Fuerte movilización para repudiar el uso de las Fuerzas Armadas en seguridad interna”, *Política Argentina*, 26/07/2018). El hecho de presentar una situación definida como problemática como un ataque al régimen democrático es también un recurso retórico para atraer la atención sobre algo que “no puede ser ignorado” porque alude a valores colectivos (Best, 1987). Como explica Joel Best, este esquema argumental no interpela a todas las audiencias, pero sí a quienes sostienen la democracia como valor aun implícitamente: se les habla a ellos aludiendo a las consecuencias negativas de este problema provenientes del nexo con otros problemas (si se habilita su participación en seguridad, las Fuerzas Armadas tendrán más injerencia política), con continuidades históricas (evitar retroceder en la demarcación es consistente con el espíritu de quienes conformaron el consenso básico) o con afectaciones de derechos y libertades fundamentales.

Aunque la demarcación no es una de las proclamas históricas del movimiento de derechos humanos, los organismos históricos llamaron a una movilización frente al Ministerio de

Defensa de la Nación a los pocos días de conocida la reforma. Bajo la consigna “Repudiamos la decisión de Macri de sacar a las Fuerzas Armadas a la calle - Fuerzas Armadas represivas NUNCA MÁS - No a la militarización de la Argentina”, la mención al “nunca más” ataba el problema de la demarcación y de la intervención interna de las Fuerzas Armadas con las banderas más convocantes de estos organismos, vinculando el núcleo más duro del movimiento de derechos humanos con el núcleo del “consenso básico”.

Ese cambio Macri no lo hace desde el principio. Pasan más de dos años, eso tiene que ver con el peso que tiene la coalición del consenso básico en la Argentina.

(Profesor experto en defensa, entrevista propia, 01/9/2021, Buenos Aires)

En esta oportunidad la reforma era más importante en el plano simbólico que en el operativo. La centralidad del plano jurídico/normativo como terreno de disputa es un elemento fundacional e identitario que el movimiento de derechos humanos en sentido amplio utiliza para construir problemas públicos y articular demandas (Giordano y otros, 2021). En esta coyuntura se mostró como el factor central por el que diversos actores sociales y políticos se movilizaron contra la reforma del decreto 727. Las medidas del nuevo gobierno yuxtapusieron una combinación de factores innegociables para los guardianes de la demarcación. Estos factores no se habían visto amenazados durante los gobiernos kirchneristas pese a su flexibilización en los hechos del principio de demarcación. En ese contexto la unidad de estos organismos con el kirchnerismo y otros referentes políticos opositores fue producto de un período en el que los actores entendieron que los ataques al “consenso básico” provinieron de quienes ocupaban el Estado.

La tercera estrategia elegida fue la unificación de la oposición política en el Congreso. Para los guardianes de la demarcación y también para ciertos actores opositores, enfrentar los posicionamientos del gobierno era ventajoso en términos de su capital político y social. En el gobierno anterior ello fue menos cómodo para quienes comulgaban con las gestiones kirchneristas, mientras que ahora, desde la oposición, la crítica a las medidas del macrismo se volvía más natural. Los primeros días de agosto de 2018 el Frente Renovador-UNA y el bloque justicialista solicitaron en conjunto una sesión especial en la Cámara de Diputados para derogar el decreto 683, para lo cual necesitaba dos tercios de los votos de todos los diputados presentes. La sesión no logró el quórum necesario, pero la presidenta del bloque UNA Graciela Camaño expresó su desacuerdo con el decreto y mostró que incluso el massismo, que durante la campaña electoral había tenido las posiciones más duras contra la demarcación, se encontraba ahora en la misma vereda que el kirchnerismo.

Desde el punto de vista de los propios militares, los entrevistados coinciden en afirmar que la medida no fue bien recibida por la mayoría:

Las fuerzas no quisieron involucrarse y se siguen oponiendo [porque] el decreto no protegía a los pilotos jurídicamente en caso de que derribaran una aeronave, todo eso podía ser judicializado [y por eso] nunca hubo intención de aplicarlo.

(Ex funcionario del Ministerio de Defensa de la Nación 2010-2017, entrevista propia, 02/05/2022, Buenos Aires)

Al igual que durante el despliegue del Operativo Escudo Norte en la gestión anterior, en ambos casos esta oposición contribuyó a que estas medidas no se tradujeran en despliegues militares masivos o nuevas tareas de seguridad. En cuanto a la presencia de fuerzas híbridas como la Gendarmería en el sur de la ciudad de Buenos Aires y el Conurbano bonaerense, si bien el gobierno dijo en principio que retiraría el despliegue iniciado por el kirchnerismo, entre 2016 y 2017 aún había en la Ciudad de Buenos Aires más de 1.700 gendarmes en distintas tareas (Zajac, 2022). Al igual que los militares, los gendarmes rechazaban estos despliegues porque los entendían como una degradación respecto de su misión principal. Aunque las tareas eran similares desde los operativos Centinela y Cinturón Sur, Cambiemos resolvió una orientación más securitaria y relegó el enfoque multiagencial al que aspiraba el gobierno anterior (Zajac, 2021, 2022).

Como ya dije, muchos de estos actores confluyen en distintas redes que se activan en coyunturas relevantes. Como un músculo que se contrae y se expande, la nueva oposición se fortaleció en estas coyunturas al articularse con otros actores no involucrados en la disputa por la demarcación, pero que ahora tenían interés por posicionarse contra ciertas políticas del nuevo gobierno. De esta forma, durante estas coyunturas el problema de la demarcación resultó un ordenador general de la discusión para el arco progresista opositor.

3.5 Conclusiones del capítulo

Este capítulo reseñó de qué modos se puso en juego la cuestión de la demarcación entre seguridad y defensa alrededor de algunos hitos de la gestión presidencial de Mauricio Macri. Tras una campaña electoral signada por la importancia de la seguridad y el auge de propuestas punitivas circularon diversas ideas sobre el rol de las Fuerzas Armadas en el abordaje del narcotráfico, repitiendo vinculaciones que ya habían aparecido durante el gobierno anterior como la idea de la “frontera colador”. En estas circunstancias se discutió una posible regulación del derribo de aeronaves asociadas al tráfico de drogas que contó con el acuerdo de los principales candidatos. Eso activó redes que defendieron la demarcación con el apoyo de espacios políticos como el kirchnerismo y el socialismo.

Este debate despertó mayor preocupación cuando la habilitación del derribo fue sancionada por el decreto de Emergencia en Seguridad. La idea de “emergencia” como estrategia

argumental del gobierno se anudó con la agenda de lucha contra el terrorismo internacional y una creciente atención del macrismo a estrechar la relación con Estados Unidos. Aunque el decreto también daba cierta continuidad a algunas políticas del gobierno anterior, la habilitación del derribo se añadió a otras medidas que afectaron el control civil de las Fuerzas Armadas a tono con las ideas más conservadoras dentro del Ministerio de Defensa. Nuevamente la comunidad defensora de la demarcación logró convocar un amplio acuerdo con actores opositores al gobierno, actores que se volvieron a nuclear cuando el gobierno modificó la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional. En palabras de Gusfield, “la ley corporiza y refuerza significados” (1984: 18), y para los guardianes de la demarcación la modificación normativa era un paso más allá que las prácticas concretas ocurridas durante los gobiernos kirchneristas, aunque esas prácticas también habían sido denunciadas.

En estas coyunturas la estrategia de elaboración de posicionamientos escritos se mostró como un recurso al que acudieron los guardianes de la demarcación para cristalizar sus argumentos, para construir y amplificar sus redes y para fortalecer su incidencia política. Los argumentos desplegados por los guardianes de la demarcación tenían muchos puntos en común con aquellos esgrimidos durante el kirchnerismo para criticar medidas como Escudo Norte. El salir a buscar aliados por fuera del grupo de actores históricamente involucrados en estos temas fue un punto central y novedoso de las estrategias de este sector, y reforzó la unidad entre organismos históricos de derechos humanos, organizaciones sociales y sectores políticos afines al kirchnerismo que durante la última gestión de Cristina Fernández se habían distanciado. Por otro lado, la movilización en la calle se mostró como otro elemento clave del repertorio de prácticas que este sector tenía para demostrar su fuerza.

Por el contrario, estas medidas fueron apoyadas por sectores que ya venían empujando por una flexibilización de la demarcación, incluso si no estaban de acuerdo con la gestión de Macri en otras áreas. Estos actores no movilizaron sus posiciones en las calles, pero sí desplegaron recursos retóricos para manifestarse en la arena pública a través de seminarios de discusión y notas de opinión. La metáfora del corset normativo, la depreciación de “lo legal” frente a “lo operativo”, conceptos como “seguridad integral” que buscaban englobar ambas esferas, alusiones a la modernización del rol de los militares y referencias a la evolución temporal del escenario de seguridad y defensa. Estas disputas precedían a la llegada de Cambiemos al gobierno, pero se renovaron durante este período.

El creciente peso del antikirchnerismo en los posicionamientos del gobierno influyó en lo limitado del sentido reformista de las políticas del gobierno de Cambiemos en cuanto al rol de los militares, configurando un “reformismo de baja intensidad” (Vommaro, 2019). Si el ajustado triunfo de Cambiemos puede interpretarse como un “voto castigo” al kirchnerismo más que como un giro ideológico hacia la derecha del electorado argentino (Monestier y Vommaro, 2021; Luna y Rovira Kaltwasser, 2021) no necesariamente contaría con el apoyo social y

político para llevar a cabo reformas sustanciales. El éxito de la política manodurista del gobierno de Cambiemos explica en parte el avance de este tipo de propuestas (Luna y Rovira Kaltwasser, 2021). La agenda de seguridad, tradicionalmente incómoda y difícil de capitalizar para los progresismos, se inclinó por una perspectiva pro-orden que los actores de derecha y centro-derecha buscaron aprovechar políticamente (Monestier y Vommaro, 2021). Aunque el viraje fue simbólico más que operativo, lo simbólico era muy relevante para los guardianes de la demarcación, que entendieron las medidas como una apuesta del gobierno para desandar el camino transitado desde la conformación del “consenso básico”.

Conclusiones

Parafraseando a Lorenc Valcarce (2005), en esta tesis procuré sobrepasar la constatación de que existieron interpretaciones diversas sobre la demarcación entre defensa nacional y seguridad interior como problema para hacer una sociología de los debates que pusieron en juego esas visiones a través de discursos, prácticas y estrategias de una multiplicidad de actores. Siguiendo los pasos de autores que estudiaron las tensiones en la demarcación en otros contextos (Saín, 1994, 2001; Saín y Barbuto, 2002; Canelo, 2007, 2009, 2010a, 2010b), en la tesis analicé, a través de una serie de coyunturas clave ocurridas entre 2010 y 2018, cómo se fue construyendo este problema en la arena pública y de qué modos los actores implicados lo reformularon y resignificaron por medio de distintos (o similares) argumentos y de la conformación de alianzas diversas.

Acercamientos entre “oficialismo” y “oposición”

El trabajo de investigación mostró aproximaciones entre “oficialismo” y “oposición” respecto de la cuestión de la demarcación. Los sectores afines y contrarios a la demarcación trascienden la diferencia entre quienes ocupan puestos estatales y quienes no lo hacen. Esta particularidad se evidencia en todas las coyunturas analizadas. En el período de gobiernos kirchneristas especialmente, algunas políticas retomaron visiones y propuestas de grupos políticamente distantes que a su turno valoraron aquellos acercamientos.

En el caso del despliegue de recursos militares en la frontera norte del país, al inicio esta estrategia se presentó como una contradicción con el rechazo del kirchnerismo hacia el paradigma de las “nuevas amenazas”. Fue impulsada por una parte del sector de guardianes de la demarcación, pero resistida por otros actores de ese mismo grupo como algunos organismos históricos de derechos humanos. Esta medida, en el marco del *continuum* Centinela - Cinturón Sur - Escudo Norte - Fortín II, representó para el sector gobernante una forma de demostrar que era capaz de ocuparse de un problema que afectaba la sensación de seguridad en gran parte de la población y, al mismo tiempo, alojar las preocupaciones y los reclamos de los sectores opositores.

Más tarde, esta política fue continuada casi sin mayores cambios por la gestión de gobierno de Cambiemos. El Operativo Escudo Norte pasó a llamarse Operativo Fronteras, al tiempo que el nuevo gobierno le quitó la fecha de caducidad para volverlo una estrategia permanente. Las colaboraciones entre las carteras de Defensa y Seguridad fueron incluso presentadas de modo similar, enfatizando núcleos de ideas que también aparecían en el kirchnerismo, como la radarización de las fronteras y el objetivo de hacer más eficientes los recursos del Estado.

En este mismo sentido, las coyunturas analizadas permiten observar líneas de continuidad entre actores social y políticamente diversos a lo largo de las distintas administraciones de gobierno. Entre ellas, se destacan la vinculación entre los problemas que presentan las llamadas “nuevas amenazas”, en particular el narcotráfico, y la invocación de un rol para las Fuerzas Armadas en el abordaje de dichas problemáticas. Aquí cobra relevancia en los discursos recabados la idea de la frontera como espacio (físico e inmaterial a la vez) que aúna la defensa con la seguridad a través de los fenómenos sociales que ocurren en ese espacio y los roles de las distintas agencias estatales que lo gestionan. La metáfora de la frontera como un colador fue repetida por actores de distinto color político.

Bajo muchas políticas públicas que afectaron la construcción pública de la demarcación como tema, subyace el nexo que conecta a las Fuerzas Armadas con el ámbito de la seguridad y a éste con la pobreza. Este nexo, identificado en la existencia de un “discurso hegemónico sobre la inseguridad” (Dallorso y Seghezzi, 2015), puede señalarse en prácticas de distintos sectores políticos y no únicamente en actores con propuestas políticas de corte conservador. Sin embargo, existieron diferencias sustanciales en las formas en que esta conexión se expresó.

En particular, la tesis rastrea diversas conceptualizaciones de la seguridad que sostuvieron actores de distintas adscripciones políticas. La idea de “seguridad democrática” o “ciudadana” que comenzaron a utilizar los sectores progresistas se presentó como novedosa, poniendo en el centro la idea de la seguridad como un derecho. Por el contrario, los detractores de la demarcación retomaron la histórica narrativa de la “seguridad nacional” para priorizar el orden público e introdujeron la noción de “seguridad integral” o “seguridad ampliada” para jerarquizar su yuxtaposición con la defensa.

Los distintos actores fueron reconfigurando sus alianzas o flexibilizando sus posicionamientos por diversos motivos, lo que también permitió esos acercamientos. Algunos de estos motivos estuvieron en cierta medida ligados a limitaciones electorales, como aquel “securitismo inclusivo” (Pareta, 2021) que propuso el kirchnerismo en los inicios del Ministerio de Seguridad de la Nación. El aumento en la relevancia de la figura de Sergio Berni, dentro del Ministerio y en el espacio político en general, representó el crecimiento de las tendencias conservadoras dentro de la alianza kirchnerista. Aunque al comienzo la discursividad del Estado le quitó peso a los delitos de los sectores populares (especialmente, el delito callejero) y comenzó a problematizar otros delitos como aquellos cometidos por las fuerzas de seguridad, la asociación entre seguridad y derechos terminó perdiendo fuerza rápidamente (Fiuza Casais, 2018).

Otros motivos estuvieron vinculados a la gestión pública, como las limitaciones presupuestarias y de infraestructura (en especial ligados al argumento de la “capacidad ociosa”), o a la vida política y los intereses de los actores partidarios. Por ejemplo, el senador

Miguel Pichetto, primero parte de la coalición kirchnerista y luego de la alianza de Cambiemos (en ambos casos, con un rol político preponderante), fue modificando su postura respecto de la demarcación: en los debates por el Servicio Cívico Voluntario criticó con vehemencia el posible retorno de las Fuerzas Armadas a los asuntos de seguridad pública, pero luego en 2018 se mostró a favor del uso de recursos militares junto a las fuerzas de seguridad en zonas de frontera.

Tensiones inter-partidarias y críticas desde adentro

Del trabajo de investigación se desprende que la cuestión de la demarcación da lugar a tensiones inter-partidarias como también intra-partidarias. En algunas coyunturas clave los posicionamientos de los actores políticos no fueron unívocos al interior de cada partido o alianza. Es el caso del senador Pampuro del propio Frente para la Victoria, cuyo proyecto de Servicio Cívico Voluntario fue integrado al texto final que luego fue rechazado por un amplio abanico de funcionarios oficialistas, pero también de la preocupación expresada por el dirigente de la UCR Ricardo Alfonsín tras la reforma de la reglamentación de la Ley de Defensa durante el gobierno de Cambiemos cuya coalición integraban los radicales. Estas “críticas desde adentro” se observaron muy claramente durante las gestiones kirchneristas en oportunidad del Operativo Escudo Norte, bajo el cual se comenzaron a realizar despliegues de recursos militares que fueron duramente criticados por la “comunidad epistémica” (Haas, 1992) que defendía la demarcación. Estos escenarios mostraron que los actores implicados en estos debates, más allá de su color político, no sostuvieron un alineamiento irrestricto con los gobiernos que apoyaban.

Estas tensiones se fueron transformando de acuerdo con las alianzas y los intereses de los actores en cada contexto, pero es posible ordenarlas a partir de dos puntos fundamentales. En primer lugar, los guardianes de la demarcación desplegaron un repertorio de argumentos relativamente estable que repitieron en sus posicionamientos públicos durante coyunturas de índole diversa: tanto durante la Emergencia en Seguridad y la reforma de la reglamentación de la Ley de Defensa como para criticar Escudo Norte. Los más salientes fueron la falta de formación específica de los militares en tareas ajenas a sus misiones primarias, el señalamiento de que profundizar su participación en estas tareas implicaba su desprofesionalización, el riesgo de aumentar la corrupción dentro de las Fuerzas Armadas y de un incremento en las violaciones de derechos humanos.

Sus detractores también mostraron algunos elementos argumentales comunes, aunque menos ordenadamente. En ambos casos estos nodos narrativos se venían construyendo desde la década de 1980 en el marco de la transición democrática. El sector más duro del gobierno de Cambiemos puso al frente de la agenda algunas de las demandas que venían

sosteniendo los detractores de la demarcación y logró así nuclear algunos de sus discursos que habían estado dispersos. Pero los escenarios observados mostraron que incluso al interior de Cambiemos había actores que en algunas coyunturas se expresaron contrariamente a las agendas que difuminaron los límites entre defensa y seguridad, como aquel grupo de dirigentes de la UCR liderado por Ricardo Alfonsín, Federico Storani y Jorge Sappia que manifestaron preocupación por la reforma del decreto 727 y de hecho había impulsado la disolución del frente con el PRO.

En segundo lugar, mientras que los detractores de la demarcación elaboraron estrategias individuales por separado, los guardianes buscaron unificar sus modos de argumentación e intervención en el espacio público. Al verse en una situación política adversa, estos actores buscaron alianzas en sectores no tradicionalmente involucrados en las disputas por la defensa y la seguridad. En las coyunturas asociadas al debate por el Servicio Cívico Voluntario fueron actores ligados al ámbito de la educación y la juventud, mientras que durante las discusiones por la “ley de derribo” y el decreto 683 fueron sectores incluso más amplios: personalidades de la cultura, académicos de variadas disciplinas, instituciones especializadas en género o en drogas, agrupaciones del ámbito carcelario, entre otras. Los actores de la “comunidad epistémica” recurrieron a estrategias ya conocidas y probadas en períodos anteriores como la movilización en las calles, la redacción y difusión colectiva de documentos y posicionamientos escritos o las alianzas legislativas.

La ampliación de estas redes se ancló en la crítica al gobierno de turno, procurando identificar a quienes podían objetar las políticas en cualquier agenda y acercarles una preocupación que no suele ser mayoritaria. Esto mismo sucedió con los actores contrarios al comienzo del período analizado, cuando las críticas al abordaje que el gobierno hacía de la seguridad fueron un eje articulador entre distintos sectores políticos contrapuestos al kirchnerismo. Una parte de esas disputas en torno a los modos de intervenir sobre el delito se centró en la discusión sobre el uso de recursos de las Fuerzas Armadas.

Lo “operativo” versus lo “normativo”

El análisis presentado problematiza el lugar de lo normativo en las disputas por la demarcación. Por un lado, como ya señalé, la centralidad del plano jurídico/normativo como terreno de disputa es un elemento fundacional e identitario del movimiento de derechos humanos para construir problemas a nivel público y articular sus demandas (Giordano y otros, 2021). La importancia de lo normativo para los guardianes de la demarcación se asienta sobre un “consenso básico” (Saín, 2001) que se consolidó a partir de leyes y fue profundizado también con instrumentos normativos reglamentarios como el decreto 727 de 2006, por lo que no resulta del todo llamativa la férrea defensa de lo legal como un pilar que sostiene aquellos

acuerdos. Estos actores privilegiaron el campo del derecho “como medio para interpretar los conflictos políticos” y sociales (Vecchioli, 2011: 176).

Sostengo aquí que no hubo en la práctica cambios sustanciales en las funciones de las Fuerzas Armadas durante el período analizado. Bajo ninguna de las gestiones de gobierno analizadas en esta tesis los militares volvieron a tomar un lugar en la política interna del país, preocupación que suelen presentar estos actores frente a la expansión de las misiones y funciones del instrumento militar. En parte eso puede explicarse por el bajo grado de autonomía de las Fuerzas Armadas y el relativamente bajo nivel de expansión de misiones primarias (Battaglini, 2015), ambos factores propios de los consensos democráticos formados luego de la última dictadura. De ahí que lo normativo, en un contexto donde se pusieron en juego muchos otros elementos simbólicos, era muy relevante para estos actores y lo demostraron movilizando diversos sectores sociales y políticos frente a lo que consideraron una apuesta fuerte en contra de sus principios.

Por otro lado, el análisis de las narrativas desplegadas por los detractores de la demarcación mostró una depreciación de “lo normativo” frente a “lo operativo”. Esto se evidenció en la importancia que adquirió el tema del presupuesto, la inversión y los recursos en los posicionamientos de los actores, por ejemplo, criticando cómo la baja inversión en el sector de la defensa impactó negativamente sus capacidades. La crítica basada en las deficiencias presupuestarias del sistema de defensa fue primero enarbolada por los detractores de la demarcación y luego retomada inversamente por sus guardianes durante el gobierno de Cambiemos. Pero también en la recurrencia en sus discursos de la metáfora del “corset” normativo para criticar la dureza de la ley y así buscar legitimar la modificación del marco legal existente. En este sentido, estos relatos cumplen la función de exponer una situación e intentar que otros comprendan cómo se ha llegado a ella al punto de constituirse en un problema (Schillagi, 2011).

Si bien no hubo en la práctica cambios sustanciales en las funciones de las Fuerzas Armadas durante el período analizado, sí existieron constantes disputas respecto de aquellos consensos elaborados durante la transición democrática en la década de 1980 que permitían sostener la demarcación como principio. En el caso de los debates por el Servicio Cívico Voluntario, se trató de proyectos de ley impulsados por diversos sectores políticos con la influencia de discursos que circulaban en medios de comunicación. En otros casos, los debates se suscitaron a raíz de medidas concretas y las reacciones de distintos actores tanto a favor como en contra, como por ejemplo el continuum de operativos Centinela - Cinturón Sur - Escudo Norte - Fortín II. En el caso de la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación y el ascenso de César Milani, las disputas se originaron en torno de propuestas de gobierno que despertaron desde distintos ángulos cuestiones de agenda de la sociedad civil, como la vinculación entre las Fuerzas Armadas y los derechos humanos. Estas coyunturas

dieron lugar a pujas entre actores dentro y fuera de las coaliciones gobernantes en cada momento, con argumentos a favor de la demarcación u opuestos a ella, aunque no significaron cambios sustantivos en las funciones de las Fuerzas Armadas.

Entre el legado del pasado y los “nuevos desafíos” en seguridad y defensa

Un tema significativo que emergió transversalmente en los escenarios analizados es la relación entre el pasado y el futuro en la construcción de la demarcación como problema. La construcción social de los problemas públicos implica una dimensión histórica, justamente porque las preocupaciones sociales son cambiantes. Parte de los posicionamientos y de las críticas elaboradas por los actores de la “comunidad epistémica” giró en torno al legado de la transición democrática y los modos más tradicionales en que se fue formulando el problema desde entonces. Estos actores se caracterizaron por sostener discursos relacionados con valores y principios como los derechos humanos y la democracia.

En los entramados discursivos en torno del surgimiento del Ministerio de Seguridad (y durante sus primeros años) se produce una asociación entre “seguridad”, “derechos” y “democracia” que no forma parte de la gramática securitaria hegemónica, discursos que denotan que es por medio de la profundización de la democracia y el acceso a derechos que se debe abordar el problema de la seguridad (Fiuza Casais, 2018). Estos modos de narrar la seguridad y su vinculación con el papel de las Fuerzas Armadas tienen un lugar central en “dotar de legitimidad a un problema y cómo esas narraciones contribuyen a otorgar un orden coherente a un conjunto de sucesos, acciones y sujetos mediante el establecimiento de secuencias cronológicas, presentación de personajes y argumentos e identificación de consecuencias” (Schillagi, 2011: 260). Quienes protegen el principio de demarcación trajeron al debate en múltiples ocasiones la historia de la dictadura y de la transición democrática, obedeciendo una suerte de “imperativo de memoria” (Vecchioli, 2011: 205) para realizar una fuerte defensa de sus conquistas del pasado.

En coyunturas como la reforma de la reglamentación de la Ley de Defensa, los organismos históricos de derechos humanos conceptualizaron la medida como “un atropello a la democracia” y resaltaron sus posibles consecuencias regresivas para el régimen democrático. Por el contrario, quienes apoyaban al gobierno de Cambiemos intentaron en cierta medida resignificar la vinculación entre las Fuerzas Armadas y el concepto de “democracia”, procurando alejar ambas ideas. En las llamadas “marchas por la democracia” realizadas en 2017 y 2019, por ejemplo, no se tematizó el rol de los militares sino otras problemáticas que la coalición gobernante sostenía como prioritarias, como la corrupción.

La recuperación de esos legados históricos del pasado contrasta con la creciente preponderancia de los “nuevos desafíos” y los señalamientos de los detractores de la

demarcación sobre lo problemático de enfrentar a esas amenazas novedosas con las mismas estrategias de siempre y utilizando los mismos argumentos. Entre los discursos de los detractores se destacaron las narrativas ligadas al paradigma de las “nuevas amenazas”. Estos actores entendían que la situación de la seguridad y la defensa en Argentina requería de nuevos argumentos, nuevas acciones y nuevos principios.

Estas narrativas se fortalecieron con la política de derechos humanos del gobierno de Cambiemos, caracterizadas por una mirada “hacia adelante” que proponía dejar de volver sobre aquel legado que había quedado ya “lejos en el tiempo”. Mientras la comunidad de guardianes volvía sobre los mismos acuerdos fundantes de la época de Alfonsín, para quienes abogaban por una renovación de la demarcación

[e]l *statu quo* favorece que no se haga nada y que el debate se repita, se repita y se repita *ad eternum*.

(Representante del CARI, entrevista propia, 10/03/2022, Buenos Aires)

Ante esto, los guardianes de la demarcación tampoco esgrimían argumentos propositivos sobre qué rol sí debían ocupar las Fuerzas Armadas en democracia, remarcando en cierta medida su posición defensiva. Este debate era entonces calificado como “un diálogo de sordos”, “insalvable”, “cómodo” y “aburrido” por los detractores. Las coyunturas analizadas permitieron observar cómo ese equilibrio inestable fue tensionado, roto, recompuesto y resignificado por ambos grupos de actores a lo largo del período estudiado.

Securitización y control social en las Fuerzas Armadas

Por último, otro de los aspectos que emergieron del análisis tiene que ver con que la disputa por la demarcación como problema en la arena pública trasciende el ámbito de la seguridad interior. El rol de las Fuerzas Armadas en la cuestión securitaria en algunas ocasiones se conceptualizó como represivo, pero en otras como socio-asistencial. Los límites de las funciones sociales de las Fuerzas Armadas, y de los recursos militares en general, también resultaron tensionados en relación a la esfera de la educación y de las políticas sociales, como evidenciaron los debates por el Servicio Cívico Voluntario.

En este caso, adquirió mayor envergadura la dimensión de la moralidad. Se discutió no sólo si las Fuerzas Armadas estaban capacitadas para alojar la tarea para la cual los proyectos de ley las estaban convocando, sino también en qué medida tenían la legitimidad moral para hacerlo. Esto en estrecha vinculación con el legado del pasado, que estaba siendo investigado de lleno en términos de responsabilidad penal por los crímenes cometidos durante la última dictadura cívico-militar. Mientras que algunos actores, por ejemplo dentro de las propias Fuerzas Armadas, veían un rol de “ordenadores morales” en los militares, quienes se

vinculaban con los organismos históricos de derechos humanos cuestionaban fuertemente el papel de las Fuerzas en la enseñanza de valores.

Al mismo tiempo, el análisis de las coyunturas también mostró que la discusión sobre la demarcación entre defensa y políticas sociales ocurrió en el marco de procesos de “securitización” (Waeber, 1995, 2004). Sostengo aquí que la gestión de gobierno de Cambiemos profundizó el enfoque securitizante que habían comenzado a adoptar algunas políticas del área de Defensa durante los gobiernos kirchneristas. Esto reforzó el vínculo entre orden público y moral, poniendo a las Fuerzas Armadas en el centro de la discusión.

Incluso cuando se discutió un posible uso de recursos militares para integración social de jóvenes, esos debates se dieron como parte de una disputa más amplia sobre el rol de los jóvenes en la criminalidad y qué papel debían jugar los militares en el control del delito. Los argumentos desplegados por actores de distinto color político dieron cuenta de que no existió un real cuestionamiento al nexo entre delito y pobreza. Antes bien, todos estos sectores abonaron a un rol de control social por parte de las Fuerzas Armadas apuntado hacia los jóvenes de sectores marginalizados identificados como “en situación de riesgo” social, esencialmente vinculando la cohesión del orden social con la seguridad.

De ahí que recursos argumentales como la idea de la “emergencia” aparecen como modo de dotar de urgencia al problema y justificar la mezcla entre defensa y seguridad, contribuyendo a moldear las perspectivas que circulan sobre la demarcación en la arena pública. Se destacaron dos momentos en los que emergió este recurso: al comienzo del período durante los debates del Servicio Cívico Voluntario y luego hacia el final con el decreto que habilita el derribo de aeronaves. En ambos casos se trató de iniciativas relacionadas en mayor o menor medida con la cuestión securitaria, el primero al tratarse el proyecto en el marco de un paquete de leyes “contra la inseguridad” y el segundo al declarar la “emergencia en seguridad pública” en todo el país.

Lo que yace detrás de la idea de “emergencia” es una lógica de la excepcionalidad que justifica estas medidas extraordinarias involucrando recursos militares en escenarios muy diversos. Como señala Pareta (2021), estas medidas presuntamente esporádicas que presentan un problema como “amenaza” surgen de discursos sedimentados desde hace tiempo que van generando las condiciones de posibilidad para que distintos actores propongan políticas que ponen en pausa acuerdos o incluso derechos. En muchos casos estas políticas de emergencia soslayan formas más estructurales de resolver los conflictos subyacentes y se terminan volviendo permanentes a fuerza de sucesivas prórrogas.

Interrogantes pendientes

A modo de cierre, me gustaría plantear aquí algunos interrogantes para profundizar en próximos trabajos de investigación. Una primera inquietud que continúa abierta gira en torno a reponer con mayor precisión el rol de quienes integran las distintas armas de las Fuerzas Armadas en los procesos analizados en esta tesis. Entiendo que, aunque no necesariamente en cada coyuntura pongan en juego una voz pública que exprese sus pareceres en el marco del debate, ciertamente juegan un papel fundamental en la construcción de la demarcación como problema.

En segundo lugar, a futuro sería interesante poder completar el análisis que presenta esta tesis con un acercamiento más profundo a las múltiples definiciones sobre la defensa nacional, tal como ha surgido con mayor claridad respecto de las variaciones en la conceptualización de la seguridad. Del trabajo aquí realizado se evidencia la relevancia de repensar qué implican estos modos de pensar la defensa para los actores involucrados en la disputa por la demarcación entendiendo también que esta disputa al mismo tiempo moldea a la defensa y a la seguridad como objetos específicos.

Una tercera pregunta que ha surgido a lo largo del trabajo de investigación pero que amerita ser abordada con mayor especificidad en el futuro tiene que ver con la vinculación entre la cuestión de la demarcación como problema y otras áreas de gobierno como la educación, la industria, la política económica y fiscal, entre otras. Finalmente, a partir de los hallazgos de esta investigación surge la importancia de revisar esta cuestión en otros períodos que no han sido abordados en esta oportunidad, tanto anteriores como posteriores al marco temporal recortado aquí, para seguir aportando a aquella pregunta aún esquiva: ¿qué hacer con las Fuerzas Armadas?

Referencias bibliográficas

Aboy Carlés, Gerardo (2014). "El declive del kirchnerismo y las mutaciones del peronismo". En Nueva Sociedad, núm. 249, enero-febrero de 2014, ISSN: 0251-3552, p. 4-15.

Andriotti Romanin, Enrique y Tavano, Carolina (2019). "Políticas públicas y derechos humanos en Argentina (2003-2015): Interpretaciones, controversias y disputas en el Movimiento de derechos humanos de Argentina acerca del Estado y de los gobiernos kirchneristas". En Revista de Políticas Públicas, Sao Luis; Año 2019, Vol. 23, p. 365-382.

Anzelini, Luciano (2017a). "¿Fundamentos técnicos o tamices ideológicos? Reflexiones sobre la misión principal de las Fuerzas Armadas argentinas". En Revista Brasileira de Estudos de Defesa, Vol. 4, nº 1, enero-junio 2017, p. 103-125.

Anzelini, Luciano (2017b). El gobierno de Macri y la (re)militarización de la seguridad pública 2015-2017: algunos apuntes para la discusión. Serie Documentos de Trabajo UMET, nº 7. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.

Anzelini, Luciano (2019). "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, enero-marzo de 2019, p. 69-90.

Ayos, Emilio (2012). "Prevención del delito y políticas sociales en Argentina: tres ejes problemáticos". Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica, núm. 135, 2012, p. 113-126.

Ayos, Emilio (2013). "Una política democrática de seguridad? Prevención del delito, políticas sociales y disputas en el campo conformado en torno a la inseguridad en la Argentina de la última década". XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Montevideo, diciembre de 2013.

Ayos, Emilio y Dallorso, Nicolás (2011). "(In)seguridad y condiciones de vida en la problematización de la cuestión social: Políticas sociales y políticas de prevención social del delito". En Política Criminal, Vol. 6, Nº 11 (Junio 2011), Art. 1, p. 1-18.

Ayos, Emilio y Fiuza Casais, Pilar (2018). "(Re)definiendo la cuestión securitaria: tensiones y aperturas en las problematizaciones en torno a una «seguridad democrática» en el período 2000-2015". En *Delito y Sociedad*, núm 45, año 27, 1° semestre 2018, p. 57-87.

Ayos, Emilio y Seghezzo, Gabriela (2014). "Un anudamiento estratégico: la (in)seguridad como objeto de conocimiento de las ciencias sociales y como objeto de intervención de las políticas públicas en la Argentina contemporánea". En *Recorridos de Investigación*. Buenos Aires (Argentina): UBA SOCIALES PUBLICACIONES.

Baeza, Matías (2016). "Securitización de las fronteras en América del Sur (2004-2014)". Tesis de Maestría. Maestría en Estudios Internacionales, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella. Buenos Aires, 2016. Mimeo.

Balardini, Lorena; Alonso, Mariel y Rocha, Andrea (2015). "El control de ascensos en la institucionalidad democrática Debates y problemáticas a partir del caso 'Milani'". En Centro de Estudios Legales y Sociales, *Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2015*, 1ª ed, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI, p. 35-85.

Barrault-Stella, Lorenzo y Lorenc Valcarce, Federico (2015). "La acción pública, el Estado y el tratamiento de los problemas sociales: una introducción". En *Sudamérica, Dossier Sociología de la acción pública*, núm. 4, año 2015, p. 9-17.

Battaglino, Jorge (2015). "Políticos y militares en los gobiernos de la nueva izquierda sudamericana". En *Política y gobierno*, Vo. 22, nº 1, primer semestre de 2015, p. 3-43.

Battaglino, Jorge (2016). "Fuerzas intermedias y lucha contra el tráfico de drogas: el caso de la Gendarmería en Argentina". En *Urvio Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, nº 18, Quito, junio de 2016, p. 76-89.

Best, Joel (1987). "Rhetoric in Claims-Making: Constructing the Missing Children Problem". En *Social Problems*, Vol. 34, Nº 2, abril de 1987, p. 101-121.

Binder, Alberto (2016). "Seguridad en el municipio y usos de la información sobre la criminalidad, la violencia y el conflicto", en Tobías Schleider y María Eugenia Carrasco (comps.): *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ILSED, p. 19-32.

Calderón Grosso, 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". En URVIO Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, FLACSO Ecuador, núm. 12, diciembre 2012, ISSN: 1390-3691, p. 97-109.

Calderón Grosso, Emilse (2018). "Fuerzas Armadas y narcotráfico en Argentina: ¿un debate inconducente?". En Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 4, No. 2 (2018), ISSN: 2444-6157, p. 207-225.

Calderón Grosso, Emilse (2019). "Argentina ¿bastión regional de la separación entre Seguridad y Defensa? La lucha contra el narcotráfico en la frontera norte". En Revista Científica General José María Córdova, 17 (27), p. 483-501.

Canelo, Paula (2001). "La legitimación del Proceso de Reorganización Nacional y la construcción de la amenaza en el discurso militar. Argentina, 1976-1981". En Sociohistórica, núm. 9-10, primer y segundo semestre de 2001, p. 103-134.

Canelo, Paula (2005a). "El futuro atado al pasado. Políticos y militares frente al nuevo rol de las Fuerzas Armadas argentinas (1995-2002)". Informe final del concurso: El papel de las fuerzas armadas en América Latina y el Caribe, Programa Regional de Becas CLACSO, 2005. Disponible en línea: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/semi/2003/papel/canelo.pdf>

Canelo, Paula (2005b). "Los fantasmas de la «convergencia cívico-militar». Las Fuerzas Armadas frente a la salida política durante la última dictadura militar (Argentina, 1976-1981)". En Cuadernos del CISH, núm. 17-18, año 2005, p. 67-98.

Canelo, Paula (2006). "La descomposición del poder militar en la Argentina: las Fuerzas Armadas durante las presidencias de Galtieri, Bignone y Alfonsín (1981-1987)", en Pucciarelli, Alfredo (coord.) Los años de Alfonsín: ¿el poder de la democracia o la democracia del poder?, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Canelo, Paula (2007). "La 'militarización' de la seguridad interior en la Argentina. La dirigencia política y las Fuerzas Armadas frente al crecimiento de la protesta social (1996-2001)". VII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Canelo, Paula (2009). "Elites parlamentarias y "cuestión militar". Los debates en torno a la Ley de Defensa Nacional, la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Inteligencia. Nacional (Argentina, 1988-2001)". XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Canelo, Paula (2010a). ¿Un nuevo rol para las Fuerzas Armadas? políticos y militares frente a la protesta social, los derechos humanos y la crisis presupuestaria: Argentina, 1995-2002. 1a ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

Canelo, Paula (2010b). "'Nuevas amenazas' Elites políticas y Fuerzas Armadas frente a la 'militarización' de la seguridad interior (Argentina, 1996-2001)". En Cuadernos del GESPYDH, Año 0, nº 9, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.

Canelo, Paula (2010c). "La convicción y la responsabilidad: La interna militar en torno a las 'autocríticas' del general Balza durante los años noventa en la Argentina". VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina.

Canelo, Paula (2011). "Consideraciones sobre la subordinación de las Fuerzas Armadas argentinas durante los años noventa", en Alfredo Pucciarelli (coord.) Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal, Siglo XXI editores, Buenos Aires.

Canelo, Paula (2013). "¿Qué hacer con las Fuerzas Armadas? Treinta años de cuestión militar en la Argentina". En Observatorio Latinoamericano, nº 12, noviembre de 2013, p. 136-148.

Canelo, Paula (2014). "El gobierno de la Alianza y las Fuerzas Armadas. El comportamiento militar frente a la crisis de 2001", en Pucciarelli, Alfredo (coord.): Los años de la Alianza. La crisis del orden neoliberal, Buenos Aires: Siglo XXI.

Canelo, Paula (2016a). "'Cambiamos futuro por pasado'. La política del Gobierno de Macri hacia las Fuerzas Armadas", en Ari Lijalad (comp.): Plan Macri, -1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Continente, p. 197-204.

Canelo, Paula (2016b). "La militarización del Estado durante la última dictadura militar argentina. Un estudio de los gabinetes del Poder Ejecutivo Nacional entre 1976 y 1983". En Historia Crítica, núm. 62, octubre-diciembre 2016, p. 57-75.

Canelo, Paula (2019a). "Ministros políticos y ministros técnicos. La 'cuestión de la Defensa' en la Argentina desde 1966 hasta la actualidad", en Paula Canelo y Mariana Heredia (comps.): Los puentes y las puertas. Las fronteras de la política argentina a través de sus elites, Buenos Aires: UNSAM Edita, p. 157-180.

Canelo, Paula (2019b). ¿Cambiamos? La batalla cultural por el sentido común de los argentinos. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Canelo, Paula y Castellani, Ana (2016). "¿El imperio de los CEO? Una radiografía del primer gabinete nacional del Gobierno de Macri", en Ari Lijalad (comp.): Plan Macri, -1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Continente, p. 129-136.

Canelo, Paula; Castellani, Ana y Gentile, Julia (2018). "Capítulo V. Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018)", en Daniel García Delgado, Cristina Ruiz del Ferrier y Beatriz de Anchorena (comps.): Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío, -1a ed. compendiada.-, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Flacso Argentina, 2018, p. 117-136.

Castel, Robert (1995). Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Buenos Aires: Paidós.

Centro de Estudios Legales y Sociales (2018). La guerra interna. Cómo la lucha contra las drogas está militarizando América Latina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CELS. Disponible en línea: <https://www.cels.org.ar/militarizacion/>

Chillier, Gastón (2016). "Prólogo". En Centro de Estudios Legales y Sociales, Derechos humanos en la Argentina: Informe 2016, Ciudad de Buenos Aires: Siglo XXI, p. 13-24.

Cohen, Néstor y Gómez Rojas, Gabriela (2019). Metodología de la investigación, ¿para qué?: la producción de los datos y los diseños. Ciudad de Buenos Aires: Teseo.

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (2010). La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CARI. Disponible en línea: <http://www.cari.org.ar/pdf/encuesta2010.pdf>

Contursi, Eugenia y Tufro, Manuel (2018). "Metáforas de la guerra asimétrica. El tropo de la pacificación en Brasil y Argentina". En América Latina Hoy, núm. 78, año 2018, p. 55-72.

Cotarelo, María Cecilia (coord.) (2010). "Cronología del conflicto social. Argentina 2010". Buenos Aires: CLACSO. Disponible en línea: https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20190429050701/Argentina_2010.pdf

Cruz, Facundo (2018). "Construyendo House of Cards. Partidos y coaliciones en Argentina, 1995-2015". Tesis de Doctorado. Doctorado en Ciencia Política, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, enero de 2018. Mimeo.

Dallorso, Nicolás (2014a). "La emergencia del Operativo Centinela y el Plan Unidad Cinturón Sur en el Área Metropolitana de Buenos Aires en el debate acerca de la militarización de la seguridad interior". En Revista de derecho penal y criminología, núm. 5, junio de 2014, p. 149-158.

Dallorso, Nicolás (2014b). "¿De qué se habla y qué se calla cuando se habla de inseguridad?". En Voces en el Fénix, núm. 34, junio de 2014, p. 36-43.

Dallorso, Nicolás y Seghezzi, Gabriela (2015). "Inseguridad y política: el miedo como operador estratégico en las campañas electorales en Argentina". En Nueva época, núm. 24, julio-diciembre 2015, p. 47-70.

Di Chiaro, Paola (2020). "Defensa Nacional en Argentina (2015-2019): una mirada desde la cultura estratégica". En Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Pensamiento Propio, Edición Especial 51, p. 279-287.

Eissa, Sergio (2019). "Fuerzas armadas y narcotráfico: una aventura peligrosa. El caso mexicano y sus implicaciones para Argentina". En IUS, vol. 13, núm. 44, julio-diciembre 2019, p. 29-50.

Eissa, Sergio (2020a). "Presupuesto y equipamiento en la política de defensa argentina (1983-2019)". En Cuadernos del INAP, Año 1 - 2020, n° 22, ISSN 2683-9644, p. 9-87.

Eissa, Sergio (2020b). "La Defensa como política fiscal durante el Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)". En ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales, N° 68, Vol. XXIV (3er. cuatrimestre), septiembre-diciembre de 2020, ISSN 1390-1249, p. 75-93.

Eissa, Sergio (2022). "La securitización y lo operacional: tráfico aéreo de drogas entre 2011 y 2019 en Argentina". En URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, N° 32, enero-abril 2022, ISSN 1390-4299, p. 76-92.

Eissa, Sergio y Gastaldi, Sol (2014). "Una reflexión en torno al concepto de militarización". Serie Documentos de Trabajo n° 23, Escuela de Defensa Nacional, Ministerio de Defensa de la Nación, junio de 2014. ISSN 2346-9145.

Ferme, Nicolás; Vera, Leandro y Zapata, Cecilia (2013). "El Estado en Movimiento: El Caso del Parque Indoamericano". X Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Fiuza Casais, Pilar (2018). ENTRE LOS 'DELITOS' Y LOS 'DERECHOS'. La construcción del discurso del Ministerio de Seguridad de la Nación (2010-2015). Buenos Aires: Teseo.

Fiuza Casais, Pilar (2019). "El gobierno de la inseguridad en un escenario posneoliberal (Argentina 2010-2015)". En TLA MELAUA Revista de Ciencias Sociales, Nueva Época, año 13, núm. 47, octubre 2019-marzo 2020, p. 6-25.

Frederic, Sabina (2014a). "Modos de dar seguridad, adaptación y obediencia en el escenario de re-despliegue territorial de la Gendarmería Nacional Argentina". En ESTUDIOS, núm. 32, julio-diciembre 2014, p. 219-241.

Frederic, Sabina (2014b). "El rol de las Fuerzas Armadas argentinas. La no intervención de los militares en asuntos de seguridad interior como política de Estado". En Debate, Política, marzo de 2014, p. 34-36.

Frederic, Sabina (2020). "Crisis de soberanía y militarización de la frontera norte. La fragilidad estatal ante la amenaza de los crímenes organizados en Argentina". En Revista CS, núm. 31, p. 17-41.

Galar, Santiago (2009). "Movilización colectiva, acción política y percepción del delito. La justicia y la seguridad como objetos de disputa simbólica y política en la Argentina democrática". En Cuestiones de Sociología, núm. 5-6, p. 145-164.

Galar, Santiago (2016). "La agenda de la seguridad en revisión: casos conmocionantes, temas y problemas públicos en el actual período democrático argentino (1983-2016)". En *Sociohistórica*, núm. 37, e003, 1er. Semestre de 2016.

Galar, Santiago (2017). "Problematizar el problema. Apuntes para complejizar el abordaje de la inseguridad en la dimensión pública". En *Papeles de Trabajo IDAES*, Vol. 11, n° 19, p. 61-76.

Gallo, Adriana (2018). "La larga agonía de un radicalismo en crisis. Adaptación, rupturas y doblegaje en la UCR de la era macrista". En *COLECCIÓN*, núm. 28, octubre 2017-marzo 2018, p. 117-164.

Galvani, Mariana y otros (2010). *A la inseguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas, mediáticas y policiales*. 1ra ed. Buenos Aires: Hekht Libros.

Galvani, Mariana; Ríos, Alina y Cañaverall, Lucía (2015). *Seguridad, policía y gobiernos locales: el Programa Integral de Protección Ciudadana*. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

Gaudio, Antonella (2022). "Gobernar la cuestión judicial: think tanks y reforma del sistema de justicia en Argentina. El caso del FORES (1976-2019)". Tesis de Maestría. Maestría en Criminología, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe, 2022. Mimeo.

Giordano, Antonella y otros (2021). "Política y/o castigo. El corset de la vía penal", en Centro de Estudios Legales y Sociales, POST. *Cómo luchamos (y a veces perdimos) por nuestros derechos en pandemia*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores, p. 143-156.

González, Gustavo (coord.) (2017). *El subsistema fronterizo argentino: mercados ilegales, delito económico organizado y regulaciones estatales*. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Café de las Ciudades.

Guemureman, Silvia y otros (2017). "Violencias y Violencias estatales: hacia un ejercicio de conceptualización". En *Revista Ensamblés*, N° 7, septiembre de 2017, p. 12-25.

Gusfield, Joseph (1984). *The culture of public problems. Drinking-Driving and the symbolic order*. Chicago: University of Chicago Press.

Haas, Peter M. (1992). "Introduction: Epistemic communities and international policy coordination". En *International Organization*, Vol. 46, N° 1, invierno de 1992, p. 1-35.

Hathazy, Paul (2016). "La (re)militarización policial en la Argentina post-crisis: entre intereses organizacionales e instrumentalización política en los campos policiales". En *DILEMAS: Revista de Estudios de Conflicto e Controle Social*, vol. 9, núm. 1, año 2016, p. 67-101.

Hathazy, Paul y Schnyder, Celeste (2018). "Gendarmería Nacional entre el trabajo policial y la política: historia, identidades y poderes políticos y burocráticos". En *Trabajo y sociedad*, núm. 31, año 2018, p. 141-147.

Hernández Sampieri, Roberto; Collado Fernández, Carlos y Baptista Lucio, Pilar (2014). *Metodología de la investigación*. 6ta ed. Ciudad de México: Editorial McGraw Hill.

Hilgartner, Stephen y Bosk, Charles (1988). "The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model". En *American Journal of Sociology*, 94(1), Julio de 1988, p. 53-78.

Huntington, Samuel (2000). *The soldier and the State. The theory and politics of civil-military relationships*. 15° ed. Estados Unidos: Belknap Press of Harvard University Press.

Jamrozik, Adam y Nocella, Luisa (1998). *The Sociology of Social Problems: Theoretical Perspectives and Methods of Intervention*. Estados Unidos: Cambridge University Press.

Kessler, Gabriel (2012). "Las consecuencias de la estigmatización territorial. Reflexiones a partir de un caso particular". En *Espacios en Blanco, Serie indagaciones*, núm. 22, junio 2012, p. 165-197.

Koonings, Kees y Dirk Krujit (2002). "Fuerzas Armadas y política en América Latina: perspectivas futuras". En *Iberoamericana*, Vol. II, núm. 8, año 2002, p. 7-22.

Lafferriere, Guillermo y Soprano, Germán (2014). "El servicio militar voluntario en las Fuerzas Armadas argentinas entre el final del siglo XX y principios del XXI". En *Revista Conjuntura Austral*, Vol. 5, n° 24, Jun-Jul 2014, ISSN 2178-8839, p. 17-44.

Laleff Illieff, Ricardo (2012). "Los consensus legislativos sobre las Fuerzas Armadas en la democracia argentina". En ORBIS Revista Científica Electrónica de Ciencias Humanas, nº 21, año 8, p. 20-37.

Lipsky, Michael y Smith, Steven (1989). "When Social Problems Are Treated as Emergencies". En Social Service Review, Vol. 63, Nº 1, Marzo de 1989, p. 5-25.

López, Ernesto (2006). "Argentina: un largo camino hacia el control civil de los militares". Puerto Príncipe, 8 de agosto de 2006. Mimeo.

López, Ernesto (2017). "Defensa y Seguridad en Sudamérica: Estado de situación actual". Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Montevideo, 26-28 de julio 2017.

Lorenc Valcarce, Federico (2005). "La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política". En Nómadas Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, nº 12, julio-diciembre de 2005, p. 141-150.

Lorenc Valcarce, Federico y Solanas, Facundo (2020). "Políticas sectoriales y burocracias especializadas. Diplomáticos y militares en la política exterior y la política de defensa en la Argentina del siglo XXI". En MIRÍADA, año 12, núm. 16 (2020), p. 29-53.

Luna, Juan Pablo y Rovira Kaltwasser, Cristóbal (2021). "Castigo a los oficialismos y ciclo político de derecha en América Latina". En Revista Uruguaya de Ciencia Política, vol. 30/1, año 2021, p. 135-155.

Lutterbeck, Derek (2004). "Between Police and Military. The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries". En Cooperation & Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association (1), Vol. 39, p. 45-68.

Lutterbeck, Derek (2013). The paradox of the Gendarmeries. Between Expansion, Demilitarization and Dissolution. Ginebra: Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas.

Lutterbeck, Derek (2018). Arab Uprisings and Armed Forces: Between Openness and Resistance. Londres: Ubiquity Press.

Merklen, Denis (1999). "La cuestión social al sur desde la perspectiva de la integración". *Revista de Ciencias Sociales*, nº 16, noviembre 1999, ISSN 0797-5538, p. 117-132.

Molina, Cecilia (2016). "La noción de comunidades epistémicas: contribuciones al estudio de los expertos en el estado y al análisis de las trayectorias académicas y las redes intelectuales en la Universidad Nacional de Cuyo". Ponencia presentada en las I Jornadas Nacionales de Investigación en Ciencias Sociales de la UNCuyo, 25-26 de agosto de 2016.

Monestier, Felipe y Vommaro, Gabriel (2021). "Los partidos de la derecha en América Latina tras el giro a la izquierda. Apuntes para una agenda de investigación". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 30/1, año 2021, p. 7-22.

Montagna, Yésica y Urtasun, Martín (2014). "Prevención situacional y municipalización de las políticas de seguridad. Discursos, prácticas y disputas entre los actores que componen el 'Sistema de Prevención y Protección' de La Plata". VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina.

Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (2011). "Introducción. Los expertos como dominio de estudio socio-político", en Sergio Morresi y Gabriel Vommaro, *Saber lo que se hace: expertos y política en Argentina*, 1a ed, Buenos Aires: Prometeo Libros, p. 9-38.

Motto, Carlos Ernesto (2018). "La Gendarmería Nacional Argentina y el desarrollo solapado de la militarización de la seguridad interior". En *Cuadernos del GESPYPDH*, Año V, núm. 5, diciembre de 2018, p. 44-71.

Muzzopappa, Eva (2017). "Militarización sin militares. Policías en tiempos de guerra". En *Cuadernos de Marte*, año 8, núm. 13, julio-diciembre 2017, p. 55-86.

Muzzopappa, Eva (2018). *Secreto en el Estado. Militares, justicia e inteligencia en Trelew*. 1ª ed. San Carlos de Bariloche: Teseo.

Narvaja de Arnoux, Elvira (2006). *Análisis del discurso. Modos de abordar materiales de archivo*. Buenos Aires: Santiago Arcos.

Palmás Zaldúa, Luz y otros (2017). "Memoria, verdad y justicia. Rasgos de un cambio de época en el discurso, las sentencias y las políticas", en Centro de Estudios Legales y Sociales,

Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2017, 1ª ed, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores, p. 145-179.

Pareta, Tomás (2021). "Cuestión securitaria y discurso político: la especificidad kirchnerista en las campañas electorales presidenciales de 2003, 2007, 2011 y 2015". Tesis de Maestría. Maestría en Criminología, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe, 2021. Mimeo.

Perelman, Marcela y Neustadt, Damián (2011). "Sistema de seguridad: una hipoteca para la democracia". En Centro de Estudios Legales y Sociales, Derechos humanos en Argentina: Informe 2011, Buenos Aires: Siglo XXI, p. 61-101.

Perelman, Marcela y Tufró, Manuel (2016). "Violencia institucional. Tensiones actuales de una categoría política central". Revista Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, n° 92, octubre de 2016, p. 14-21.

Perelman, Marcela y Tufró, Manuel (2017). "Entre la saturación y la inclusión. Los operativos territoriales de seguridad del gobierno nacional en barrios pobres de la Región Metropolitana de Buenos Aires (2010-2014)". En Cartografías del Sur. Revista De Ciencias, Artes y Tecnología, núm. 2, octubre de 2015, p. 135-162.

Pereyra, Sebastián (2009). "La corrupción como problema público en la Argentina de los años '90: un análisis de las actividades de denuncia". Congreso de la Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brasil, 11 al 14 de Junio, 2009. Mimeo.

Pereyra, Sebastián (2011). "Técnica y política: un análisis de la consolidación de expertos anticorrupción durante los noventa", en Sergio Morresi y Gabriel Vommaro, Saber lo que se hace, 1a ed, Buenos Aires: Prometeo Libros, p. 255-294.

Pereyra, Sebastián (2014). "La corrupción como crítica moral de la política. El vocabulario de la protesta social durante la década de los noventa". En Papeles de Trabajo IDAES, Vol. 8, n° 13, p. 78-101.

Pereyra, Sebastián (2017). "El estudio de los problemas públicos. Un balance basado en una investigación sobre la corrupción", en Gabriel Vommaro y Mariana Gené (comps.), La vida social del mundo político: investigaciones recientes en sociología política, 1a ed, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2017, p. 113-132.

Pion-Berlin David y Harold Trinkunas (2011). "Latin America's growing security gap". En *Journal of Democracy*, Vol. 22, núm. 1, p. 39-53.

Pion-Berlin, David (2010). "Neither military nor police: facing heterodox security challenges and filling the security gap in democratic Latin America". En *Democracy and Security*, n° 6, p. 109-127.

Pion-Berlin, David (2011). "The Study of Civil-Military Relations in New Democracies". En *Asian Journal of Political Science*, Vol. 19, n° 3, diciembre de 2011, p. 222-230.

Pion-Berlin, David (2017). "The military and internal security operations in Latin America". En *Revista Política y Estrategia*, n° 130, año 2017, p. 101-123.

Pion-Berlin, David y Miguel Carreras (2017). "Armed Forces, Police and Crime-fighting in Latin America". En *Journal of Politics in Latin America*, vol. 3, año 2017, p. 3-26.

Pita, María (2022). "Pensar la violencia institucional". En *Repertorios: perspectivas y debates en clave de Derechos Humanos*, N° 2: violencia institucional. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, p. 16-23.

Poczynok, Iván (2011). "La incorporación institucional de la perspectiva de Derechos Humanos en el área de la Defensa en Argentina (2006-2007)". Ponencia presentada en el IV Seminario Internacional Políticas de la Memoria, Mesa 18, Centro Cultural de la Memoria "Haroldo Conti", 29 sept - 1 oct de 2011. Disponible en línea: <http://conti.derhuman.jus.gov.ar/2011/10/seminario.php#cronograma>

Poczynok, Iván (2017). "La evolución de la política de inteligencia militar argentina: rupturas y continuidades (1990-2015)". En *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, N° 21, diciembre 2017, ISSN 1390-4299, p. 39-55.

Pol, Luciana (2015). "Nuevos embates al principio de demarcación entre seguridad y defensa. Lecciones de la historia de la Argentina y de la región", en *Centro de Estudios Legales y Sociales, Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2015*, 1ª ed, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores, p. 369-396.

Pol, Luciana y otros (2012). "Seguridad y derechos humanos: el modelo de gobierno como clave", en Centro de Estudios Legales y Sociales, Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2012, 1ª ed, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores, p. 97-182.

Rangugni, Victoria (2009). "Emergencia, modos de problematización y gobierno de la in/seguridad en la argentina neoliberal". En Delito y Sociedad, núm. 27, año 2009, p. 23-43.

Ríos, Alina (2010). "Policía y autonomía: gobierno local y seguridad en Buenos Aires". En URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, núm. 9, junio 2010, pp. 55-69.

Rodríguez Coy, Diana Milena (2021). "La construcción de una frontera 'caliente'. Securitización del fenómeno del tráfico de marihuana y cocaína en la zona fronteriza argentino-paraguaya (2010-2018)". En Porcaro, T.; Silva Sandes, E. (comps.) *Fronteras en construcción*, Buenos Aires: Teseo Press.

Saín, Marcelo (1994). Los levantamientos carapintada 1987-1991. Tomo 1. Serie Biblioteca Política Argentina. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Saín, Marcelo (2000). "Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa (1983-1998)". En Desarrollo Económico, Vol. 40, Nº 157 (abril-junio de 2000), p. 121-142.

Saín, Marcelo (2001). "Las «nuevas amenazas» y las Fuerzas Armadas en la Argentina de los '90". Ponencia preparada para la sesión Democracia, militares y nuevas amenazas: Argentina y Brasil, Latin American Studies Association XXIII International Congress, Washington DC, septiembre de 2001.

Saín, Marcelo (2012). "Un paso adelante, dos pasos atrás. El kirchnerismo ante la cuestión policial (2003-2012)". En Delito y Sociedad, nº 34, año 21, 2º semestre de 2012, p. 67-99.

Saín, Marcelo (2018a). "Las Fuerzas Armadas y la 'guerra contra las drogas' en Argentina (2011-2018)", en Juan Gabriel Tokatlian, Marcelo Fabián Saín y Germán Montenegro, De militares a policías: la "guerra contra las drogas" y la militarización de Argentina, 1a. ed, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Capital Intelectual, 2018, p. 89-197.

Saín, Marcelo (2018b). "¿Los militares como policías? Cambios en la seguridad en Argentina, 2013-2018". En Nueva Sociedad, núm. 278, noviembre-diciembre 2018, p. 36-47.

Saín, Marcelo (2018c). “¿Militarización del control del narcotráfico en Argentina?”. En Revista Científica General José María Córdova, vol. 16, núm. 24, octubre-diciembre 2018, pp. 61-82.

Saín, Marcelo y Barbuto, Valeria (2002). “La reinstitucionalización democrática de las Fuerzas Armadas”. Derechos Humanos en Argentina, Informe Anual 2002. Buenos Aires: CELS, p. 499-520.

Saint-Pierre, Héctor (2012). “Fundamentos para pensar la distinción entre defensa y seguridad”. En Donadio Marcela (coord.), Atlas comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe Edición 2012, Buenos Aires: RESDAL.

Salles Kobilanski, Facundo (2012). “¿Militarización sin militares? Los gendarmes en las calles argentinas durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012)”. En: URVIO Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, FLACSO Ecuador, núm. 12, Diciembre 2012, p. 13-24.

Sautu, Ruth (2005). Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación. 1a. ed. Buenos Aires: Lumiere.

Sautu, Ruth y otros (2005). Manual de metodología. 1º reimp. Buenos Aires: CLACSO.

Schillagi, Carolina (2009). “La disputa de las víctimas. (In)seguridad, reclamos al Estado y actuación pública de organizaciones y familiares de víctimas de delitos en la Argentina democrática”. Congreso de la Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brasil, 11 al 14 de Junio, 2009. Mimeo.

Schillagi, Carolina (2011). “Problemas públicos, casos resonantes y escándalos. Algunos elementos para una discusión teórica”. En Polis Revista de la Universidad Bolivariana, Vol. 10, N° 30, año 2011, p. 245-266.

Schleider, Tobías y Carrasco, Eugenia (comps.) (2016). Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ILSED.

Schneider, Joseph W. (1985). “Social Problems Theory: The Constructionist View”. En Annual Review of Sociology, Vol. 11, año 1985, p. 209-229.

Seghezzo, Gabriela (2010). "Entre los derechos humanos y la (in)seguridad: modos de construcción de la 'violencia policial' en las ciencias sociales", en Mariana Galvani y otros, *A la inseguridad la hacemos entre todos*, 1ra ed, Buenos Aires: Hekht Libros.

Seghezzo, Gabriela (2013). "Origen sin génesis: la emergencia de la (in)seguridad como objeto de conocimiento de las ciencias sociales en la Argentina contemporánea". Ponencia preparada para Latin American Studies Association 2013 International Congress, Washington DC, 29 de mayo - 1 de junio, 2013.

Seghezzo, Gabriela (2014). "Expertos en 'violencia policial'. La producción de conocimiento en la Argentina entre las organizaciones de la sociedad civil y la gestión pública estatal". En *Acta Sociológica*, N° 66, enero-abril de 2015, p. 61-99.

Soprano, Germán (2014). "Las misiones subsidiarias de las Fuerzas Armadas argentinas en el siglo XXI". VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina.

Soprano, Germán (2015). "El Ejército argentino en democracia: de la "doctrina de la seguridad nacional" a la definición de las "nuevas amenazas" (1983-2001)". En *Revista Universitaria de Historia Militar*, Vol. 4, n° 7, año 2015, p. 86-107.

Soprano, Germán (2016). "Ciudadanos y soldados en el debate de la Ley sobre el Servicio Militar Voluntario en la Argentina democrática". En *Prohistoria*, n° 25, 2016, p. 104-133.

Soprano, Germán, María Laura Guembe y Ricardo Laleff Illieff (2012). "Debates legislativos y leyes sobre la defensa nacional y las fuerzas armadas: Un análisis comparado en tres períodos de la historia política argentina: 1895-1916, 1946-1955 y 1983-2001". VII Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2012, Ciudad de La Plata, Argentina.

Sozzo, Máximo (2014). "Delito común, inseguridad y respuestas estatales: Inercia e innovación durante la década kirchnerista a nivel nacional en Argentina". En *Cuestiones de Sociología*, núm. 10, año 2014, ISSN 2346-8904.

Sozzo, Máximo (comp.) (2016). *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*. Buenos Aires: CLACSO.

Tibiletti, Luis (2001). "Los Conceptos de Seguridad y Defensa en América Latina". Ponencia preparada para ser presentada en la Reunión 2001 del Latin American Studies Association (LASA), Washington DC, 6-8 de Septiembre de 2001.

Tiscornia, Sofía (1998). "Violencia policial. De las prácticas rutinarias a los hechos extraordinarios", en Inés Izaguirre (comp.), *Violencia social y derechos humanos*, Buenos Aires: Eudeba, p. 119-144.

Tiscornia, Sofía (2004). "Derechos humanos, seguridad y publicidad del crimen: Desocultar la verdad". En *Encrucijadas*, núm. 25, Universidad de Buenos Aires. Disponible en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires.

Tiscornia, Sofía (2013). "El Acuerdo de Seguridad Democrática. La experiencia de la red de investigadores sociales en el marco del Acuerdo". En *Cuadernos de Antropología Social*, núm. 37, año 2013, ISSN: 0327-3776, Universidad de Buenos Aires, p. 15-23.

Tiscornia, Sofía (2017). "La violencia institucional como tema de trabajo e investigación". En *Repertorios: perspectivas y debates en clave de Derechos Humanos*, N° 2: violencia institucional. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, p. 10-15.

Tiscornia, Sofía y Pita, María (2014). "Reflexiones sobre seguridad ciudadana y activismo en derechos humanos". En *TLA MELAUA Revista de Ciencias Sociales*, Nueva Época, año 7 núm. 35, Octubre 2013-Marzo 2014, ISSN: 1870-6916, p. 150-165.

Tokatlian, Juan Gabriel (2017). *Qué hacer con las drogas. Una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado desde el oportunismo político y los intereses creados*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Tokatlian, Juan Gabriel (2018). "Estados Unidos y la militarización del fenómeno de las drogas en América Latina", en en Juan Gabriel Tokatlian, Marcelo Fabián Saín y Germán Montenegro, *De militares a policías: la "guerra contra las drogas" y la militarización de Argentina*, 1a. ed, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Capital Intelectual, 2018, p. 13-87.

Tufró, Manuel y otros (2017). "Nuevas amenazas. Consecuencias del realineamiento geopolítico en la seguridad interior", en Centro de Estudios Legales y Sociales, *Derechos*

Humanos en la Argentina. Informe 2017, 1ª ed, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores, p. 83-123.

Vecchioli, Virginia (2011). "Expertise jurídica y capital militante: los abogados de derechos humanos en la Argentina", en Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel, Saber lo que se hace: expertos y política en Argentina, 1a ed, Buenos Aires: Prometeo Libros, p. 173-210.

Vitelli, Marina (2015). "Ideas y política exterior: la comunidad epistémica de defensa argentina y su rol en la cooperación regional". En Relaciones Internacionales, Vol. 24, Nº 48, 6-2015, ISSN 1515-3371, p. 33-57.

Vommaro, Gabriel (2017). "Los partidos y sus mundos sociales de pertenencia: repertorios de acción, moralidad y jerarquías culturales en la vida política", en Gabriel Vommaro y Mariana Gené (comps.), La vida social del mundo político: investigaciones recientes en sociología política, 1a ed, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2017, p. 35-62.

Vommaro, Gabriel (2019). "De la construcción partidaria al gobierno: PRO-Cambiemos y los límites del "giro a la derecha" en Argentina". En Colombia Internacional, núm. 99, p. 91-120.

Vommaro, Gabriel y Gené, Mariana (2017). La vida social del mundo político: investigaciones recientes en sociología política. 1a ed. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Vommaro, Gabriel y Morresi, Sergio (orgs.) (2016). "Hagamos equipo" PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina. 1a ed. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Waeber, Ole (1995). "Securitization and desecuritization". En Lipschutz, Ronnie (ed.), On Security, Estados Unidos: Columbia University Press.

Waeber, Ole (2004). "New 'Schools' in Security Theory and their Origins between Core and Periphery". Ponencia presentada en la reunión anual de la International Studies Association, Montreal, Panel 'Geo-cultural Epistemologies in International Relations: Thinking Security Differently', 17-20 de marzo de 2004.

Waeber, Ole (2011). "Politics, security, theory". En Security Dialogue, Dossier "On the Politics of Securitization", 42 (4-5), p. 465-480.

Zajac, Joaquín (2017). "Tapando baches, apagando incendios. Las prácticas de prevención e investigación de delitos de la Gendarmería Nacional Argentina en los barrios del sur de la CABA". En *Sociales en Debate*, núm. 11, ISSN 2618-4885, Buenos Aires, p. 29-35.

Zajac, Joaquín (2021). "Gendarmería Nacional Argentina y la gestión de los conflictos y la violencia en barrios informales del sur de la Ciudad de Buenos Aires". En *Ruma*, N° 42.1, enero-junio 2021, p. 351-368.

Zajac, Joaquín (2022). "Pacificar y Gobernar. El despliegue de Gendarmería Nacional Argentina y el gobierno de la zona sur de CABA (2011-2019)". Tesis para optar al título de Doctor en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, año 2022. Mimeo.

Fuentes citadas

Documentos de prensa

Bartolomé, Mariano (28/07/2018). "Positiva pero insuficiente". *Perfil*. Disponible en línea: <https://www.perfil.com/noticias/columnistas/positiva-pero-insuficiente.phtml> (accedido 30/10/2023)

Battaleme, Juan (19/08/2018). "Modernizar las ideas en defensa nacional". Opinión. *Clarín*. Disponible en línea: https://www.clarin.com/opinion/modernizar-ideas-defensa-nacional_0By6Qh8v8X.html (accedido 30/10/2023)

Bergalli, Roberto (04/10/2010). "Debate por la educación verde oliva". *Página 12*. Disponible en línea: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-154283-2010-10-04.html> (accedido 30/10/2023)

Cecchi, Horacio (30/09/2010). "Otra vez los cuarteles, ahora para estudiar". *Página 12*. Disponible en línea: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-154087-2010-09-30.html> (accedido 30/10/2023)

Colectivo Editorial Crisis (08/07/2014). "a sus plantas rendido un león". *Revista Crisis*. Disponible en línea: <https://revistacrisis.com.ar/notas/sus-plantas-rendido-un-leon> (accedido 30/10/2023)

Dapelo, Santiago (18/01/2015). "Polémica por el rol de las FF.AA. en la lucha contra el narcotráfico". *La Nación*. Disponible en línea: <https://www.pressreader.com/argentina/la-nacion/20140118/281517928980131> (accedido 30/10/2023)

Gallo, Daniel (15/09/2015). "Seguridad: para los candidatos, un laberinto de reformas con eje en la Policía Federal". *La Nación*. Disponible en línea: <https://www.lanacion.com.ar/politica/seguridad-para-los-candidatos-un-laberinto-de-reformas-con-eje-en-la-policia-federal-nid1827918/> (accedido 30/10/2023)

Garré, Nilda (25/07/2018). "El cambio de futuro por pasado". Opinión. *Página 12*. Disponible en línea: <https://www.pagina12.com.ar/130536-el-cambio-de-futuro-por-pasado> (accedido 30/10/2023)

Jaunarena, Horacio (19/06/2018). "En defensa y seguridad también se necesita consenso político". *La Nación*. Disponible en línea: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/en-defensa-y-seguridad-tambien-se-necesita-consenso-politico-nid2145171/> (accedido 30/10/2023)

Kollman, Raúl (10/04/2011). "Expertos y opositores". *Página 12*. Disponible en línea: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/165972-52987-2011-04-10.html> (accedido 30/10/2023)

Serra, Laura (14/12/2010). "La oposición pide políticas claras antes que un nuevo ministerio". *La Nación*. Disponible en línea: <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-oposicion-pide-politicas-claras-antes-que-un-nuevo-ministerio-nid1333445/> (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (01/04/2016). "Macri pidió profundizar la cooperación internacional contra el terrorismo". *Ámbito Financiero*. Disponible en línea: <https://www.ambito.com/politica/macri-pidio-profundizar-la-cooperacion-internacional-contra-el-terrorismo-n3933542> (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (01/10/2010). "Garré contra proyecto de Cobos". *La Política Online*. Disponible en línea: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-68359/> (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (01/10/2010). "Para Garré, el Servicio Cívico que impulsa Cobos 'es un disparate'". *Clarín*. Disponible en línea: https://www.clarin.com/politica/Garre-Servicio-Civico-Cobos-disparate_0_Hkce7whaDml.html (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (02/10/2010). "Sileoni: 'El objetivo de la iniciativa es encerrar antes que educar'". *Página 12*. Disponible en línea: <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-154215-2010-10-02.html> (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (03/10/2010). "Desde el cobismo rechazaron que se militarice a los jóvenes con el proyecto de Servicio Cívico". *Ámbito Financiero*. Disponible en línea: <https://www.ambito.com/politica/desde-el-cobismo-rechazaron-que-se-militarice-los-jovenes-el-proyecto-servicio-civico-n3646147> (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (04/09/2013). "Polémica entre Rossi y la UCR por el nuevo rol del Ejército". *Clarín*. Disponible en línea: https://www.clarin.com/politica/polemica-rossi-ucr-nuevo-ejercito_0_B11ZIF4iPmg.html (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (05/10/2010). "Duro cruce por el Servicio Cívico". *El Litoral*. Disponible en línea: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2010/10/05/politica/POLI-04.html> (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (06/12/2010). "Los recursos para Defensa, en su nivel más bajo". *La Nación*. Disponible en línea: <https://www.lanacion.com.ar/politica/los-recursos-para-defensa-en-su-nivel-mas-bajo-nid1331171/> (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (08/07/2009). "Juró el nuevo gabinete, encabezado por Aníbal Fernández". *Página 12*. Disponible en línea: <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-127927-2009-07-08.html> (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (1/12/2020). "Tierras de nadie y narcotráfico". Editorial. *La Nación*. Disponible en línea: <https://www.lanacion.com.ar/editoriales/tierras-de-nadie-y-narcotrafico-nid1329607/> (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (10/12/2010). "Cristina Kirchner anunció la creación del Ministerio de Seguridad". *La Nación*. Disponible en línea: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/cristina-kirchner-anuncio-la-creacion-del-ministerio-de-seguridad-nid1332460/> (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (11/12/2023). "Cristina anunció la creación de un Ministerio de Seguridad". *Clarín*. Disponible en línea: https://www.clarin.com/politica/titulo_0_ByzW1EYpvXe.html (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (13/12/2010). "Deterioro de la capacidad de defensa". Editorial. *La Nación*. Disponible en línea: <https://www.lanacion.com.ar/editoriales/deterioro-de-la-capacidad-de-defensa-nid1333052/> (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (15/11/2013). "Scioli admitió que la ley de derribo 'es un debate que hay que dar'". *Clarín*. Disponible en línea: https://www.clarin.com/politica/danielscioli-narcotrafico_0_S1jHc7fowQl.html (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (15/11/2015). "Las propuestas de Scioli y Macri en seguridad y derechos humanos". *Ámbito Financiero*. Disponible en línea: <https://www.ambito.com/politica/las-propuestas-scioli-y-macri-seguridad-y-derechos-humanos-n3916048> (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (17/01/2014). "Contrapunto en el oficialismo por el rol de las Fuerzas Armadas frente al narcotráfico". *El Cronista*. Disponible en línea: <https://www.cronista.com/economia-politica/Contrapunto-en-el-oficialismo-por-el-rol-de-las-Fuerzas-Armadas-frente-al-narcotrafico-20140117-0094.html> (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (17/01/2014). "Mauricio Macri coincidió con Daniel Scioli sobre la posibilidad de que las FF.AA. luchen contra los narcos". *La Nación*. Disponible en línea: <https://www.lanacion.com.ar/politica/mauricio-macri-coincidio-con-daniel-scioli-sobre-la-posibilidad-de-que-las-ffaa-luchen-contr-nid1656313/> (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (18/07/2013). "Documento: el discurso completo de César Milani". *Agencia Paco Urondo*. Disponible en línea: <https://www.agenciapacourondo.com.ar/mas-informacion/documento-el-discurso-completo-de-cesar-milani> (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (18/10/2014). "Demagógico y efectista". *Página 12*. Disponible en línea: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-257780-2014-10-18.html> (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (19/01/2011). "La inseguridad, un tema lacerante". Opinión. *Clarín*. Disponible en línea: https://www.clarin.com/opinion/inseguridad-tema-lacerante_0_B1BZk9Dpv7x.html (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (19/02/2021). "Los 24 diarios del IVC circulan más de 500.000 ejemplares cada día". *Infonegocios*. Disponible en línea: <https://infonegocios.info/plus/los-24-diarios-del-ivc-circulan-mas-de-500-000-ejemplares-cada-dia-mira-en-que-posicion-queda-la-voz> (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (21/10/2010). "Cristina: Hay algunos que hace mucho tiempo que buscan un muerto". *La Política Online*. Disponible en línea: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-68758/> (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (21/12/2010). "Nueva estrategia ante la Policía". Opinión. *Clarín*. Disponible en línea: https://www.clarin.com/opinion/Nueva-estrategia-Policia_0_Skhf_2OpPXx.html (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (23/07/2011). "Los radares desplegados por Garré no detectan aviones narco en vuelo". *Clarín*. Disponible en línea: https://www.clarin.com/politica/radares-desplegados-Garre-detectan-aviones_0_SyHBBUJTDmx.html (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (23/07/2018). "'Estoy muy preocupado'. Declaraciones de Alfonsín sobre los anuncios de Macri en Campo de Mayo". *Página 12*. Disponible en línea: <https://www.pagina12.com.ar/130305-estoy-muy-preocupado> (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (23/07/2018). "«Es importante que las Fuerzas Armadas puedan colaborar en la seguridad interior»". *ANRed*. Disponible en línea: <https://www.anred.org/2018/07/23/es-importante-que-las-fuerzas-armadas-puedan-colaborar-en-la-seguridad-interior/> (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (23/08/2015). "Massa presentó su plan de 'seguridad ampliada'". *La Nación*. Disponible en línea: <https://www.lanacion.com.ar/politica/massa-presento-su-plan-de-seguridad-ampliada-nid1821543/> (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (23/10/2012). "Frontera Colador". *Todo Noticias*. Disponible en línea: <https://tn.com.ar/sociedad/2021/11/10/frontera-colador-los-contrabandistas-usan-los-patios-de-las-casas-de-salta-para-pasar-a-bolivia-y-nadie-los-controla/> (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (24/09/2010). "El Gobierno criticó el proyecto del servicio cívico voluntario". *Clarín*. Disponible en línea: https://www.clarin.com/politica/Gobierno-critico-proyecto-servicio-voluntario_0_S15Dri2pPQg.html (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (24/10/2010). "Ignoramos quiénes y por qué dispararon sobre Mariano Ferreyra". *La Nación*. Disponible en línea: <https://www.lanacion.com.ar/politica/ignoramos-quienes-y-por-que-dispararon-sobre-mariano-ferreyra-nid1318166/> (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (26/07/2018). "Fuerte movilización para repudiar el uso de las Fuerzas Armadas en seguridad interna". *Política Argentina*. Disponible en línea: <https://www.politicargentina.com/notas/201807/26299-fuerte-movilizacion-para-repudiar-el-uso-de-las-fuerzas-armadas-en-seguridad-interna.html> (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (26/07/2018). "La necesaria redefinición de las Fuerzas Armadas". Editorial. *La Nación*. Disponible en línea: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/la-necesaria-redefinicion-de-las-fuerzas-armadas-nid2156315/> (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (29/09/2010). "Triunfo de Cobos: el Senado aprobó su proyecto de servicio cívico militar". *La Política Online*. Disponible en línea: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-68321/> (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (29/12/2010). "La realidad y la política oficial sobre seguridad". Opinión. *Clarín*. Disponible en línea: https://www.clarin.com/opinion/realidad-politica-oficial-seguridad_0_SyDrpDuaPQx.html (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (3/12/2010). "De la extrema pobreza al delito". Editorial. *La Nación*. Disponible en línea: <https://www.lanacion.com.ar/editoriales/de-la-extrema-pobreza-al-delito-nid1330243/> (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (30/05/2018). "Eugenio Burzaco: El corset que puso el gobierno anterior restringe la capacidad de las Fuerzas Armadas". *Infobae*. Disponible en línea: <https://www.infobae.com/politica/2018/05/30/eugenio-burzaco-el-corset-que-puso-el-gobierno-anterior-restringe-la-capacidad-de-las-fuerzas-armadas/> (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (30/06/2011). "Nilda Garré anunció que las FFAA asistirán al sistema de seguridad". *Infobae*. Disponible en línea: <https://www.infobae.com/2011/06/30/590790-nilda-garre-anuncio-que-las-ffaa-asistirán-al-sistema-seguridad/> (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (30/10/2018). "Miguel Ángel Pichetto: 'Hay que reconstruir las Fuerzas Armadas, la dictadura ya culminó'". *Infobae*. Disponible en línea:

<https://www.infobae.com/politica/2018/10/30/miguel-angel-pichetto-hay-que-reconstruir-las-fuerzas-armadas-la-dictadura-ya-culmino/> (accedido 30/10/2023)

Sin Autor (9/12/2010). "Macri insiste: Estamos intentando que el gobierno nacional recapacite". *La Nación*. Disponible en línea: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/macri-insiste-estamos-intentando-que-el-gobierno-nacional-recapacite-nid1332014/> (accedido 30/10/2023)

Sin Autor. (02/08/2010). "Soluciones concretas para los jóvenes marginados". Opinión. *Clarín*. Disponible en línea: https://www.clarin.com/opinion/soluciones-concretas-jovenes-marginados_0_S1aBdykCD7g.html (accedido 30/10/2023)

Tokatlian, Juan Gabriel (02/02/2018). "Relaciones con EE.UU.: ¿nueva etapa?". Opinión. *Clarín*. Disponible en línea: https://www.clarin.com/opinion/relaciones-ee-uu-nueva-etapa_0_rka7ze-UM.html (accedido 30/10/2023)

Tokatlian, Juan Gabriel (19/09/2016). "El país necesita una discusión sobre defensa". Opinión. *La Nación*. Disponible en línea: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/el-pais-necesita-una-discusion-sobre-defensa-nid1939137/> (accedido 30/10/2023)

Veiras, Nora (15/10/2010). "Tropa alistada para estudiar". *Página 12*. Disponible en línea: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-155017-2010-10-15.html> (accedido 30/10/2023)

Veneranda, Marcelo (21/10/2010). "Un muerto y heridos en una pelea gremial". *La Nación*. Disponible en línea: <https://www.lanacion.com.ar/politica/un-muerto-y-heridos-en-una-pelea-gremial-nid1317025/> (accedido 30/10/2023)

Verbitsky, Horacio (26/09/2010). "Locos por la seguridad". *Página 12*. Disponible en línea: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-153823-2010-09-26.html> (accedido 30/10/2023)

Normativa

Ley Nacional n° 23.554 de 1988. DEFENSA NACIONAL. Promulgada el 26 de abril de 1988. Disponible en línea: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm> (accedido 31/10/2023)

Ley Nacional n° 23.737 de 1989. MODIFICACION AL CODIGO PENAL. Promulgada el 10 de octubre de 1989. Disponible en línea: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/138/texact.htm> (accedido 31/10/2023)

Ley Nacional n° 24.059 de 1992. SEGURIDAD INTERIOR. Promulgada el 17 de enero de 1992. Disponible en línea: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24059-1991-458> (accedido 31/10/2023)

Ley Nacional n° 24.429 de 1995. SERVICIO MILITAR VOLUNTARIO. Promulgada el 5 de enero de 1995. Disponible en línea: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/802/norma.htm> (accedido 31/10/2023)

Ley Nacional n° 25.520 de 2001. INTELIGENCIA NACIONAL. Promulgada el 3 de diciembre de 2001. Disponible en línea: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70496/norma.htm> (accedido 31/10/2023)

Decreto del Poder Ejecutivo Nacional n° 727 de 2006. LEY NRO. 23554 - REGLAMENTACIÓN. Sancionado el 12/06/2006. Publicado en el Boletín Nacional del 13/06/2006. Disponible en línea: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-727-2006-116997> (accedido 31/10/2023)

Decreto del Poder Ejecutivo Nacional n° 1691 de 2006. DIRECTIVA SOBRE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS FUERZAS ARMADAS - APROBACIÓN. Sancionado el 22/11/2006. Publicado en el Boletín Nacional del 29/11/2006. Disponible en línea: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1691-2006-122503> (accedido 31/10/2023)

Decreto del Poder Ejecutivo Nacional n° 1729 de 2007. CICLO DE PLANEAMIENTO DE LA DEFENSA NACIONAL. Sancionado el 27/11/2007. Publicado en el Boletín Nacional del 30/11/2007. Disponible en línea: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1729-2007-134992> (accedido 31/10/2023)

Decreto del Poder Ejecutivo Nacional n° 2099 de 2010. DIRECTOR NACIONAL DE GENDARMERÍA Y AL PREFECTO NACIONAL NAVAL - INSTRUIRSE. Sancionado el 29/12/2010. Publicado en el Boletín Nacional del 31/12/2010. Disponible en línea: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-2099-2010-177325> (accedido 31/10/2023)

Decreto del Poder Ejecutivo Nacional n° 864 de 2011. OPERATIVO UNIDAD CINTURÓN SUR. Sancionado el 28/06/2011. Publicado en el Boletín Nacional del 29/06/2011. Disponible en línea: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-864-2011-183793> (accedido 31/10/2023)

Decreto del Poder Ejecutivo Nacional n° 1091 de 2011. OPERATIVO ESCUDO NORTE. Sancionado el 20/07/2011. Publicado en el Boletín Nacional del 21/07/2011. Disponible en línea: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1091-2011-184698> (accedido 31/10/2023)

Decreto del Poder Ejecutivo Nacional n° 228 de 2016. EMERGENCIA DE SEGURIDAD PÚBLICA - DECLARASE. Sancionado el 21/01/2016. Publicado en el Boletín Nacional del 22/01/2016. Disponible en línea: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-228-2016-258047> (accedido 31/10/2023)

Decreto del Poder Ejecutivo Nacional n° 683 de 2018. DECRETO N° 727/2006 - MODIFICACIÓN. Sancionado el 23/07/2018. Publicado en el Boletín Nacional del 24/07/2018. Disponible en línea: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-683-2018-312581> (accedido 31/10/2023)

Decreto del Poder Ejecutivo Nacional n° 703 de 2018. DIRECTIVA DE POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL - APRUÉBASE. Sancionado el 30/07/2018. Publicado en el Boletín Nacional del 31/07/2018. Disponible en línea: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-703-2018-312871> (accedido 31/10/2023)

Resolución del Ministerio de Defensa n° 860 de 2018. Establécese el OPERATIVO INTEGRACIÓN NORTE. Sancionada el 03/08/2018. EX-2018-37244852-APN-DNPYE#MD.

Documentos del Poder Legislativo Nacional

Buryaile, R. (14/04/2011). Proyecto de Resolución n° 1808-D-2011. *Interpelación a la Ministra de Seguridad, doctora Nilda Garré, sobre diversas cuestiones relacionadas con las gestiones llevadas a cabo en particular con la Policía Federal Argentina*. Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Disponible en línea: <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=1808-D-2011> (accedido 31/10/2023)

González de Duhalde, H. y otros (02/12/2009). Proyecto de Ley n° 3315/09. *Proyecto de Ley declarando la Emergencia en Materia de Seguridad Ciudadana por el término de un año*. Honorable Senado de la Nación. Disponible en línea: <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/3315.09/S/PL> (accedido 31/10/2023)

Montero, L. (18/08/2010). Proyecto de Ley n°2690/10. *Proyecto de Ley creando el Servicio Cívico Voluntario*. Honorable Senado de la Nación. Disponible en línea:

<https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/2690.10/S/PL> (accedido 31/10/2023)

Pampuro, J. (13/05/2009). Proyecto de Ley n° 388/10. *Reproduce el Proyecto de Ley creando el Servicio Cívico Voluntario .- (Ref. S. 327/08)*. Honorable Senado de la Nación. Disponible en línea: <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/388.10/S/PL> (accedido 31/10/2023)

República Argentina. Cámara de Senadores de la Nación. 29 y 30 de septiembre de 2010. *Versión Taquigráfica provisional, 18° Reunión, 13° Sesión ordinaria*. Disponible en línea: <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/sesiones/29-09-2010/18/downloadTac> (accedido 31/10/2023)

Rodríguez Saá, A. (12/08/2010). Proyecto de Ley n° 2642/10. *Proyecto de Ley sobre Régimen Federal de Voluntariado Cívico*. Honorable Senado de la Nación. Disponible en línea: <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/2642.10/S/PL> (accedido 31/10/2023)

Sanz, E. y otros (13/05/2009). Proyecto de Ley n° 1329/09. *Proyecto de Ley creando el Servicio Cívico Voluntario (CSV) como programa educativo integral para ciudadanos comprendidos entre los 17 y 26 años*. Honorable Senado de la Nación. Disponible en línea: <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/1329.09/S/PL> (accedido 31/10/2023)

Documentos del Poder Ejecutivo Nacional

Ministerio de Economía de la Nación (2009). *Presupuesto Consolidado de la Administración Pública Nacional*. Disponible en línea: <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2009> (accedido 1/11/2023)

Ministerio de Economía de la Nación (2012). *Presupuesto Consolidado de la Administración Pública Nacional*. Disponible en línea: <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2012> (accedido 1/11/2023)

Ministerio de Seguridad de la Nación (2016). *Argentina sin Narcotráfico*. Disponible en línea: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/seguridad_argentina_sin_narcotrafico.pdf (accedido 6/11/2023)

Presidencia de la Nación (2010). *Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández por la cadena nacional durante su visita a la Escuela de Oficiales de la Gendarmería Nacional “General Martín Miguel de Güemes” en el partido de La Matanza, Provincia de Buenos Aires*.

20 de diciembre de 2010. Disponible en línea: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/22937-blank-27773367> (accedido 6/11/2023)

Presidencia de la Nación (2013). *Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner en la Cena de Camaradería de las Fuerzas Armadas en el Edificio Libertador, Ministerio de Defensa*. 10 de julio de 2013. Disponible en línea: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/26568-palabras-de-la-presidenta-cena-de-camaraderia-de-las-ffaa> (accedido 6/11/2023)

Comunicados de organizaciones de sociedad civil

AA.VV. (2009). “Más derechos, más seguridad. Más seguridad, más derechos. Políticas públicas y seguridad en una sociedad democrática”. Disponible en línea: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2016/10/Mas-derechos-mas-seguridad.pdf> (accedido 30/10/23)

AA.VV. (2014). “Fuerzas Armadas y seguridad pública: para disipar confusiones”. Comunicado de prensa, 5 de noviembre de 2014. Disponible en línea: <https://ffaayseguridadarg.blogspot.com/> (accedido 10/11/2023)

AA.VV. (2015). “Drogas: una iniciativa para el debate”. Documento de trabajo, 23 de septiembre de 2015. Disponible en línea: <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/12/doctrina42665.pdf> (accedido 10/11/2023)

Abuelas de Plaza de Mayo; Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora y otros (2018). “Repudiamos la decisión de Macri de sacar a las Fuerzas Armadas a la calle”. Comunicado de prensa, 24 de julio de 2018. Disponible en línea: <https://hijos-capital.org.ar/2018/07/24/repudiamos-la-decision-de-macri-de-sacar-a-las-fuerzas-armadas-a-la-calle/> (accedido 10/11/2023)

Acuerdo por una Seguridad Democrática, Grupo Convergencia XXI y otros (2016). “Emergencia en seguridad, otra oportunidad perdida”. Comunicado de prensa, 23 de enero de 2016. Disponible en línea: <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-291090-2016-01-25.html> (accedido 10/11/2023)

Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (2010). “Rechazo por los proyectos de ley referentes al llamado ‘servicio cívico voluntario’”. Comunicado de prensa, 27 de septiembre de 2010. Disponible en línea: <https://www.apdh->

argentina.org.ar/Rechazo_por_los_proyectos_de_ley_referentes_al_llamado_servicio_c%C3%ADvico_voluntario (accedido 10/11/2023)

Asociación Civil ETIS (2010). "Declaración de Organizaciones Sociales comprometidas con la Educación con motivo de la media sanción de la Ley de Servicio Cívico Voluntario aprobada por la Cámara de Senadores de la Nación". Comunicado de prensa, 2 de octubre de 2010. Disponible en línea: <http://blogdeetis.blogspot.com/2010/10/rechazo-al-proyecto-de-ley-de-servicio.html> (accedido 10/11/2023)

Centro de Estudios Legales y Sociales; Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia; Grupo Convergencia XXI y otros (2018). "Peligroso paso hacia la militarización de la seguridad interior". Documento de trabajo, 24 de julio de 2018. Disponible en línea: <https://www.cels.org.ar/web/2018/07/peligroso-paso-militarizacion/> (accedido 10/11/2023)

Centro de Estudios Legales y Sociales; Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia; Grupo Convergencia XXI y otros (2018). "Involucrar a las Fuerzas Armadas en seguridad interior es desprofesionalizarlas y poner en riesgo su gobierno civil y los derechos humanos". Documento de trabajo, junio de 2018. Disponible en línea: <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/fuerzas-armadas-en-seguridad-interior/> (accedido 10/11/2023)

Chillier, Gastón; Arslanián, León y otros (2010). "Ministerio de seguridad: una oportunidad histórica". Comunicado de prensa, 15 de diciembre de 2010. Disponible en línea: <https://www.cels.org.ar/web/2010/12/ministerio-de-seguridad-una-oportunidad-historica/> (accedido 10/11/2023)

Colombo Sierra, Agustín y otros (2014). "La Argentina y la cuestión de las drogas: una propuesta para repensar el debate público". Documento de Trabajo, 6 de mayo de 2014, Buenos Aires. Disponible en línea: <https://www.casede.org/index.php/narcotrafico/221-la-argentina-y-la-cuestion-de-las-drogas-una-propuesta-para-repensar-el-debate-publico> (accedido 10/11/2023)

Concaro, Carola (2011). "El desafío de los municipios en la gestión de la conflictividad". Boletín del Centro de Estudios Perspectiva Sur, Ciudad pública, ciudad segura, Año 1, n° 4, 7 de octubre de 2011. Disponible en línea: https://issuu.com/generacionpoliticassur.org/docs/_ceps_seguridad (accedido 30/10/23)

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (2010). "La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa 2010". Buenos Aires: CARI. Disponible en línea: <https://www.cari.org.ar/pdf/encuesta2010.pdf> (accedido 10/11/2023)

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (2018). “La necesaria actualización de la política de defensa nacional: el Decreto 683 y la Directiva Política de Defensa Nacional (DPDN) 2018”. Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos, nº 70, septiembre de 2018. Disponible en línea: <https://www.cari.org.ar/pdf/boletin70.pdf> (accedido 10/11/2023)

Fraga, Rosendo (2010). “La limitada capacidad militar de la Argentina”. Centro de Estudios Nueva Mayoría, comunicado de prensa, 8 de julio de 2010.

Fraga, Rosendo (2016). “Las atribuciones de los mandos de las Fuerzas Armadas”. Centro de Estudios Nueva Mayoría, comunicado de prensa, 3 de junio de 2016.

Julia Pérez Maldonado y Esteban P. Fredez (2018). “Crónica: Jornada a cargo de Héctor Rodolfo Flores, Benito Rótolo, Sebastián Vigliero, Julio Hang y Fabián Calle, organizada por el Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos”. CARI, 20 de septiembre de 2018. Disponible en línea: <https://www.cari.org.ar/recursos/cronicas/jornada20-09-18.html> (accedido 10/11/2023)

Peritore, Natalia (2018). “Sobre la necesidad de (re)adaptar la Política de Defensa Nacional”. Centro de Estudios Nueva Mayoría, Opinión, 2 de septiembre de 2018.

Anexo. Listado de entrevistas

N°	Cargo del/la entrevistado/a	Ámbito de pertenencia	Fecha de la entrevista	Lugar de la entrevista
1	Ex trabajador del Ministerio de Seguridad de la Nación	Estatal	09/06/2021	Ciudad de Buenos Aires
2	Profesor experto en defensa	Academia	01/09/2021	Ciudad de Buenos Aires
3	Funcionario del Ministerio de Defensa de la Nación	Estatal	08/10/2021 y 02/05/2022 ⁶⁰	Ciudad de Buenos Aires
4	Ex funcionario del Ministerio de Defensa de la Nación	Estatal	14/10/2021	Ciudad de Buenos Aires
5	Ex funcionaria del Ministerio de Seguridad de la Nación	Estatal	10/03/2022	Ciudad de Buenos Aires
6	Representante del CELS	Sociedad civil	15/03/2022	Ciudad de Buenos Aires
7	Representante del ILSED	Sociedad civil	23/03/2022	Ciudad de Buenos Aires
8	Representante del CARI	Sociedad civil	10/03/2022	Ciudad de Buenos Aires
9	Profesor experto en defensa	Academia	20/04/2022	Ciudad de Buenos Aires
10	Ex Asesor de la Jefatura de Gabinete de Ministros	Estatal	09/05/2022	Ciudad de Buenos Aires
11	Comandante retirado de la Fuerza Aérea	Estatal	31/01/2023	Ciudad de Buenos Aires

⁶⁰ En este caso la entrevista se desarrolló durante dos fechas distintas.