

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel¹

Lineamientos para una efectiva seguridad fronteriza aérea

Resumen ejecutivo

En el presente trabajo se propone un plan integral para fortalecer el combate al tráfico de drogas que ingresa vulnerando la frontera norte de la Argentina. Asimismo, se recomienda la instalación de un entramado de radares 3D y la implementación de un protocolo de intercepción de aeronaves desconocidas similar al que han adoptado otros países de la región.

I) Situación Actual

Es imposible negar la relación existente entre la droga y la situación actual de inseguridad que está viviendo nuestro país. Es el paco, desecho de la fabricación de la cocaína, el que insertado en los estamentos más pobres de la sociedad, empuja a miles de jóvenes adictos hacia la delincuencia. Es tal la dependencia que esta droga genera que, el esclavizado a ella es forzado a conseguirla sin importar los medios para lograrlo. Es así como con sus facultades anuladas, los adictos al paco matan literalmente por dos pesos, cerca del 50% del costo de la dosis.

Como se ha dicho, el paco es el desecho del proceso de la fabricación de la cocaína. Dicho proceso, comienza con la producción de la pasta base en los lugares donde se cultiva la hoja de la coca, generalmente Bolivia, Perú y Paraguay. La pasta base ingresa al país desde donde se la produce. Posteriormente, es transformada en las “cocinas” donde se obtiene la cocaína por un lado y el paco como residuo de dicha producción. Finalmente, la cocaína, con diversos grados de pureza y el paco son comercializados entre la población adicta. El precio del paco es muy bajo, rondando la dosis cerca de los \$5. Este bajo precio lo convierte en accesible a las clases bajas de la sociedad.

¹ La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo

Analizando los pasos en la producción de la cocaína, es fácil darse cuenta que se dificultaría mucho la misma si nuestras fronteras estuviesen suficientemente controladas como para evitar el ingreso de la pasta base desde países limítrofes. Es así como mejorando el sistema de radarización, trazando políticas de combate al narcotráfico antes de que la droga llegue a los centros urbanos y optimizando los recursos con los que cuentan nuestras fuerzas armadas y fuerzas de seguridad, podría al menos reducirse drásticamente el ingreso de la materia prima de la cual se obtiene la cocaína y el paco.

II) Control de las fronteras

Como la coca es cultivada en Bolivia, Perú y Paraguay, la pasta base ingresa desde la frontera NOA y NEA del país. Se calcula que, diariamente, alrededor de 100 vuelos ilegales atraviesan nuestras fronteras para dejar drogas, armas y otras mercaderías contrabandeadas en pistas clandestinas del centro y norte del país. Este número se basa en un cálculo ya que las herramientas tecnológicas con que se cuentan, los radares, no alcanzan para establecer una cifra cierta. Nuestro país está muy atrasado en lo que hace a la radarización de su territorio. No sólo en lo que a control del espacio aéreo respecta con fines de defensa y seguridad interior sino también en lo que significa seguridad del tránsito aéreo civil y comercial.

Cabe destacar que si bien solamente el 11% de nuestro territorio cuenta con cobertura de radares, desde la promulgación de la ley 28.813 y de su decreto reglamentario 1407/04, se ha comenzado a trabajar sobre un plan nacional de radarización. En ese sentido, la empresa estatal INVAP (Investigación Aplicada SE) ha desarrollado un radar que posiciona a nuestro país dentro de la media docena de naciones que han avanzado en esta tecnología y del cual se han fabricado 11 unidades. Este radar es de los denominados monopulso, orientados a asegurar el tránsito aéreo, es decir controlan la congestión de las rutas aéreas para los vuelos legales. Nada hacen para controlar el espacio aéreo en lo que hace a defensa y seguridad interior. El tipo de radar que se debe utilizar para controlar a los vuelos que ingresan ilegalmente al país es el denominado 3D. Este tipo de radar permite ubicar, como su nombre lo indica, un punto exacto en latitud, longitud y altura en el espacio permitiendo la intercepción de cualquier aeronave. La Fuerza Aérea Argentina cuenta actualmente

con cinco radares 3D, los cuales alcanzan solo para cubrir aproximadamente un 30% de los casi 3.600 km de la frontera norte de nuestro país.

Es cierto que también INVAP está desarrollando un radar 3D para control del espacio aéreo, pero se calcula que el primer prototipo estará terminado para el año 2013. Además este desarrollo no contará con tecnología anti-antirradar, por lo cual, vulnerar su control no será difícil para cualquier aeronave mínimamente equipada con instrumentos antirradar.

Cada radar 3D de manufactura nacional tendrá un costo de alrededor de u\$s20 millones. Asimismo, para cubrir eficientemente la “zona caliente” de los vuelos ilegales se necesitan 10 radares. Por lo tanto, el costo de proteger la frontera norte de nuestro país rondaría los u\$s 200 millones. Esta cifra puede parecer demasiado alta para nuestra realidad nacional, pero si consideramos que, según estudios de la Cámara Argentina de Comercio, el Estado Nacional pierde anualmente alrededor de u\$s 5.000 millones por contrabando, la perspectiva cambia. Más aún si agregamos los costos en dinero y vidas que implica la lucha contra la droga tanto en su faz policíaca como en la de la salud.

Más allá de lo explicado en materia de necesidades tecnológicas para el control de nuestro espacio aéreo y suponiendo que el Estado Nacional tomase la decisión de invertir en radares 3D, de nada servirían si no se tomasen medidas una vez detectados los vuelos ilegales. Es por ello que deberían arbitrarse los medios para que todas las herramientas con que cuenta la Nación, sean utilizadas para el combate del narcotráfico.

III) El rol de las FFAA en el siglo XXI

Los conflictos bélicos que durante el siglo XX delinearon la estructura actual de las fuerzas armadas del mundo, prácticamente han desaparecido. Las últimas guerras “tradicionales”, han sido la Primera Guerra del Golfo y la Guerra de Malvinas. La imagen de dos ejércitos diferenciados, dentro de un marco geográfico determinado y respondiendo ambos a sus mandos nacionales son hoy poco factibles. Ello no quiere decir que no vuelvan a ocurrir, por lo que, las fuerzas armadas deberían estar preparadas para ese tipo de enfrentamientos; pero a su vez, han aparecido nuevas modalidades de conflicto. Los nuevos escenarios de conflictos, están mucho más desdibujados, con enemigos difíciles de identificar y con movimientos en planos diferentes. Hoy en día los enemigos

de los estados son el terrorismo, la narco-guerrilla, los movimientos separatistas, la piratería, etc., sin que se sepa bien quien alimenta a quien. Enemigos que hasta hace poco más de una década eran aquellos para los cuales se entrenaban los miembros de las fuerzas de seguridad, pero que rara vez fueron combatidos por las fuerzas armadas. En la actualidad, es tal la magnitud que estas amenazas implican para las naciones, que ya no pueden ser consideradas como privativas de la seguridad interior sino como materia propia de la defensa nacional, o al menos posibles de ser atacadas conjuntamente y en colaboración desde ambos planos.

El art. 4 de la ley nacional 23.554 de 1988 separa tajantemente lo que se refiere a defensa nacional de la seguridad interior. La diferenciación mantiene separadas en espacios estancos a cada uno de los ámbitos, sin atender al cambio forzoso que el combate a las amenazas actuales impone. La seguridad interior, está enmarcada por la ley nacional 24.059 de 1992. Ambas leyes son muy anteriores a los atentados del 11 de septiembre de 2001, por lo que, cambiado el escenario mundial, resulta necesario adaptar los recursos con que se cuenta a la realidad imperante. Nótese además, que nuestras fuerzas armadas están llevando a cabo servicios activos de índole policial en todas las misiones de paz o humanitarias en las que se encuentran involucradas. Resulta ridículo que puedan, por ejemplo, ejercer roles de seguridad interior en Haití actuando como una fuerza policial, pero que no puedan actuar en su propio territorio impidiendo el ingreso de aeronaves cargadas de droga.

La República Argentina, es un país que por su superficie, extensión de sus fronteras y magnitud de sus recursos naturales, debería contar con fuerzas armadas suficientes para asegurar su protección. Lamentablemente, cuestiones prioritarias como la salud y la educación –a las que tampoco parece dársele mayor importancia- y un ataque sistemático desde lo ideológico, acentuado en los últimos siete años, han postergado el desarrollo que tanto el Ejército como la Armada y la Fuerza Aérea necesitan para llevar a cabo su rol de defensa de la Patria. Asimismo, nuestras fuerzas de seguridad nacionales, especialmente Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina, no cuentan con los instrumentos necesarios para la salvaguarda de nuestras fronteras. Es en ese sentido que se propone a continuación la manera de articular la interrelación y la colaboración activa entre las FFAA y las FFSS para los casos particulares de la violación ilegal de nuestras fronteras aéreas, en especial en lo que hace a la lucha contra la droga.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

IV) Como debería instrumentarse

Son varios los puntos que deberían cumplirse para poder instrumentar un plan de combate al narcotráfico que permita la interacción entre las FFSS y las FFAA.

1. Debería finalizarse el plan de radarización propuesto por el decreto 1407/04 para lograr la cobertura del 100% de nuestro territorio expuesto al ingreso de vuelos ilegales en el NEA, NOA y parte del centro norte del país.
2. Debería equiparse y permitirse el uso de aeronaves de la Fuerza Aérea para la intercepción de los vuelos ilegales.
3. Debería establecerse un protocolo de intercepción de vuelos ilegales cuyo paso final debería ser el derribo de las aeronaves no obedientes.
4. El personal de las FFSS debería contar con el desplazamiento mediante helicópteros del Ejército y la Armada para los operativos contra objetivos terrestres.

V) Radares

Como ya se ha explicado anteriormente, la tecnología que está siendo desarrollada por INVAP para la fabricación de radares 3D, resultaría suficiente, siempre y cuando se la mejore con dispositivos anti-antirradar. En un primer paso, 10 unidades, sumadas a las 5 hoy operativas, bastarían para cubrir la “zona caliente” de los vuelos ilegales.

Estos radares deberían, las 24 horas del día, cubrir la totalidad de la frontera por la que ingresan los vuelos ilegales y dar la información necesaria para la intercepción. Una vez procesada la información, se dará la instrucción a los interceptores para que se dirijan hacia los vuelos irregulares.

VI) Aeronaves

Nuestro país, cuenta con una fábrica nacional de aeronaves situada en la provincia de Córdoba. En ella se han desarrollado dos de los mejores aviones del mundo para el cometido que en este trabajo se proponen: el bimotor turbohélice IA58 *Pucará* y el reactor IA63 *Pampa*. Ambas aeronaves son además biplazas, por lo que en el lugar del copiloto podría perfectamente viajar un

agente de las FFSS tomando la responsabilidad en las decisiones de la misión. Cabe destacar que en la Fuerza Aérea solo los A4 *Skyhawk* de fabricación norteamericana están equipados con instrumentos electrónicos de intercepción. Pero a requerimiento de Colombia, se ha desarrollado en nuestro país un radar para equipar aviones caza ya que ese país considera al IA 63 *Pampa* como uno de los que mejor se adapta al combate de la narco-guerrilla en zona selvática permitiendo no solo la intercepción de avionetas sino además el ataque terrestre. Una vez más, nuestro país siendo pionero en algo, se queda luego a mitad camino. Por lo tanto, lo que debería hacerse, es equipar a los aviones de nuestra Fuerza Aérea con instrumental electrónico de intercepción necesarios.

En cuanto al armamento necesario para las misiones que se describen, bastaría con equipar a las aeronaves con cañones de 20 o 30 mm. o bien con ametralladoras .50 BMG e incluso de 7.62 x 51 en un pack instalado bajo el fuselaje. Deberían estar cargados con proyectiles trazadores intercalados en sus cintas de alimentación de munición.

Todas las aeronaves que se destinen a estas misiones deberían contar con sistemas de grabación de audio y video para su posterior control judicial de ser necesario.

VII) Protocolo de intercepción

La República Federativa de Brasil, cuenta con un protocolo de intercepción de aeronaves ilegales desde el año 2004 reglamentado por el Presidente Luiz Lula da Silva. Dicho protocolo consta de 8 pasos a seguir y perfectamente podría ser utilizado por la Argentina, tanto por la similitud geográfica de ambos países como por la entidad de los peligros que los amenazan. Los pasos que la ley brasilera establece son los siguientes:

1. Reconocimiento visual de la aeronave irregular y de su matrícula.
2. Verificación de datos en el centro de control de vuelos sobre el territorio nacional.
3. Determinada la irregularidad del vuelo, se intenta la toma de contacto radial mediante la frecuencia internacional de emergencia.
4. De no haber respuesta radial, se considera al vuelo como sospechoso y se le realizan señales visuales.
5. Se lo intima al cambio de ruta.

6. Se le ordena el aterrizaje.
7. Se le hacen disparos de advertencia con munición trazadora que hace visibles a los proyectiles.
8. En caso de insistir en la desobediencia, disparo de derribo al avión infractor.

Si en algún momento del proceso de intercepción, desde la aeronave sospechosa se arroja algún objeto hacia tierra, el interceptor debería dar aviso de la localización del cuerpo arrojado para que las FFSS en tierra puedan dar con él. Esto resultaría muy importante para el caso de que pudiera tratarse de prueba incriminatoria respecto de la carga transportada por el vuelo ilegal.

Todo el procedimiento de intercepción deberá ser grabado en audio y video.

En cualquier momento del proceso si la aeronave sospechosa demostrase hostilidad hacia el interceptor, este último podrá hacer fuego defensivo sin importar en que etapa del proceso de intercepción se encontrase.

La decisión de la orden de derribo, bien podría estar en manos del jefe de la Fuerza Aérea, como ocurre en Brasil, o de alguna de las FFSS nacionales si una de las plazas de la aeronave interceptora estuviese ocupada por un oficial de alguna de dichas fuerzas.

VIII) Asistencia de las FFAA a las FFSS en misiones terrestres

Además de la existencia de un protocolo de intercepción de aeronaves ilegales, las FFAA podrían colaborar en misiones con objetivos terrestres.

Tanto los radares como los aviones de la la Fuerza Aérea, podrían establecer el lugar de aterrizaje de las aeronaves piratas e informar a la Gendarmería Nacional, Prefectura Naval o la Policía Federal de su localización. Asimismo, los efectivos de dichas FFSS podrían ser transportados hasta el lugar indicado mediante helicópteros del Ejército o de la Armada.

IX) Conclusión

Ya en el año 2004, cuando Brasil estaba a punto de sancionar su “ley de derribo”, el entonces Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y actual Jefe de Gabinete de

Ministros de la Nación, Aníbal Fernández, dijo: *"Si Brasil logra sacar la ley que establece que se van a derribar aquellos aviones que no estén autorizados a volar, porque se supone que están siendo utilizados para el narcotráfico, nosotros terminaremos siendo una gran pista si no actuamos de la misma manera. Y nuestro objetivo es defender a los argentinos, y lo vamos hacer"*. Desde ese entonces, no se ha progresado en nada respecto de esta materia en nuestro país. Es cierto que se han instalado radares, pero su tecnología solo sirve para ordenar el tráfico aéreo, aunque siguen dejando indefensa a la sociedad argentina ante el ingreso de la droga. Radares que cuidan a las personas que viajan en avión pero que en nada contribuyen a que deje de ingresar droga en nuestro territorio que termina destruyendo a la juventud de la franja más pobre de nuestra sociedad. Si se puede impedir el ingreso de la droga al territorio nacional, se ahorrarán los esfuerzos de combatirla en los centros urbanos donde la tarea es mucho más complicada y tardía.

Son muchos los beneficios que puede brindar una ley que instrumente los pasos a seguir en caso de violación de nuestro espacio aéreo y el ejercicio del soberano poder de policía que el estado detenta. El principal, como ya se ha dicho, sería evitar el ingreso de la materia prima a partir de la cual se fabrican la cocaína y el paco. También se estará acotando la inseguridad y violencia generados por los adictos, disminuyendo el costo en vidas y dinero que el delito acarrea consigo.

Asimismo existen ventajas colaterales que valen la pena destacar. En primer lugar se permitirá mantener activa a una parte de las FFAA mediante la utilización de sus escalafones en la colaboración con las FFSS.

Por otro lado, se promoverá el desarrollo de tecnologías muy valoradas en el resto del mundo y que se podrían exportar generando recursos al Estado Nacional.

Finalmente, se contribuirá a combatir el contrabando de otro tipo de mercancías que hoy significan pérdidas millonarias para el fisco.

El tiempo de llevar adelante una política agresiva contra el tráfico de drogas es ahora. Países vecinos ya lo están haciendo. Llevarlo a cabo no es una cuestión de ideologías. Las leyes de derribo en Brasil y Chile, fueron sancionadas durante gobiernos socialdemócratas. No hacerlo

contribuye solamente a levantar sospechas de complicidad e inoperancia sobre quienes no han tomado hasta ahora las medidas necesarias.

X) Texto normativo

Art. 1. – La especialidad de la presente ley, dejará sin aplicación las leyes 23.554 y 24.059 en todas aquellas disposiciones que, en su caso, se contrapongan a la presente ley. Se dejan sin aplicación las disposiciones del Decreto 1407/04 en todo aquello que se contraponga a la presente ley.

Art. 2. – Se designa al Ministerio de Defensa de la Nación como Autoridad de Aplicación de la presente ley.

Art. 3. – La Autoridad de Aplicación diseñará en un plazo de CIENTO OCHENTA (180) días corridos a partir de la promulgación de la presente ley, un Plan Nacional de Protección Aérea de la Frontera Norte para garantizar la inviolabilidad del 100% del espacio aéreo correspondiente a la frontera nacional en las provincias de Jujuy, Salta, Formosa, Chaco, Corrientes, Misiones y Entre Ríos. A tal efecto, se lo faculta para resolver las cuestiones específicas que genere la puesta en marcha de dicho plan y para dictar las normas aclaratorias, interpretativas o complementarias que se requieran para su implementación y cuyos puntos básicos se aprueban por el presente acto.

Art. 4. – El Plan Nacional de Protección Aérea de la Frontera Norte deberá además articular la interrelación y la colaboración activa entre las FFAA y las FFSS para los casos particulares de la violación ilegal de nuestra frontera aérea, en especial en lo que hace a la lucha contra el ingreso al territorio nacional de drogas, armas, explosivos y divisas.

Art. 5. – Mediante el Plan Nacional de Protección Aérea de la Frontera Norte se deberá instalar a lo largo de la frontera descrita en el art. 3 de la presente ley y dentro de los VEINTICUATRO (24) meses de promulgada la presente ley, la cantidad necesaria de radares tridimensionales (3D) fijos y de gran alcance, con el grado de superposición suficiente para evitar que queden zonas libres de cobertura a partir de un nivel mínimo de 450 metros de altura.

Art. 6. – Mediante el Plan Nacional de Protección Aérea de la Frontera Norte, se proveerá a la Fuerza Aérea Argentina de las aeronaves de intercepción suficientes y con el armamento y la tecnología necesarios para brindar una respuesta inmediata y eficaz para combatir cualquier intento de penetración aérea no autorizada a través de la frontera nacional descrita en el art. 3 de la presente ley. Dichas aeronaves deberán estar a disposición de la Fuerza Aérea dentro de los DIECIOCHO (18) meses de promulgada la presente ley.

Art. 7. – A partir de la promulgación de la presente ley y ante la penetración aérea de la frontera nacional por parte de aeronaves no identificadas ni autorizadas, las aeronaves de intercepción de la Fuerza Aérea destinadas a defender el espacio aéreo nacional como así también a ejecutar el Plan Nacional de Protección Aérea de la Frontera Norte deberán seguir los siguientes pasos:

1. Reconocimiento visual de la aeronave irregular y de su matrícula.
2. Verificación de datos en el Centro de Control de Vuelos sobre el territorio nacional.
3. Determinada la irregularidad del vuelo, se intentará la toma de contacto radial con el mismo mediante la frecuencia internacional de emergencia para intimarlo a su identificación, al cambio de su ruta y se le ordenará el aterrizaje en el aeródromo que se le indique dentro del territorio nacional.
4. De no haber respuesta radial, se considerará al vuelo como sospechoso y se le realizarán señales visuales tendientes a lograr su aterrizaje.
5. Ante signos de desobediencia por parte de la aeronave sospechosa, se le deberán efectuar disparos de advertencia con munición trazadora.
6. En caso de que la aeronave sospechosa persistiera en la desobediencia, se la declarará hostil y se le efectuarán disparos de derribo para su destrucción.
7. En cualquier momento del proceso, si la aeronave sospechosa demostrase hostilidad hacia el interceptor, este último podrá hacer fuego defensivo sin importar en que etapa del proceso de intercepción se encontrase.
8. En ningún caso se permitirá a las aeronaves irregulares, sospechosas u hostiles escapar hacia territorio extranjero.

9. Si en algún momento del proceso de intercepción, desde la aeronave irregular, sospechosa u hostil se arrojase algún objeto hacia tierra, el interceptor debería dar inmediato aviso de la localización más exacta posible del cuerpo arrojado para que las fuerzas de seguridad en tierra puedan dar con él.
10. Todo el procedimiento de intercepción deberá ser grabado en audio y video para que el material que de ese modo se registre pueda servir como prueba llegado el caso.

Art. 8. – El Estado Mayor General de la Fuerza Aérea Argentina tendrá un plazo de NOVENTA (90) días corridos a partir de la promulgación de la presente ley, para la elaboración y su posterior elevación al Ministerio de Defensa de la totalidad de las especificaciones operativas y técnicas del Plan Nacional de Protección Aérea de la Frontera Norte.

Art. 9. - Designase a la Fuerza Aérea Argentina, en su calidad de responsable de la defensa, vigilancia y control integral del espacio aéreo, Organismo Ejecutor del Plan Nacional de Protección Aérea de la Frontera Norte, facultando al mismo a consumir la totalidad de las tareas que demande la ejecución del mismo, en el marco de las responsabilidades que le son propias.

Art. 10. - Autorícese al Organismo Ejecutor a elevar al Ministerio de Defensa como Autoridad de Aplicación, las recomendaciones y especificaciones técnicas y operativas para la mejor aplicación del Plan Nacional de Protección Aérea de la Frontera Norte, toda vez que lo considere pertinente y de conformidad con el artículo 3 de la presente ley.

Art.11. – Se instruye a la Autoridad de Aplicación a declarar "Secreto Militar" de acuerdo a los términos del Decreto N° 9390/63, a partir de la publicación de la presente ley, a las especificaciones técnicas y operativas que considere pertinente reservar.