

CONGRESO NACIONAL
CÁMARA DE SENADORES
SESIONES ORDINARIAS DE 2018
ORDEN DEL DÍA N° 1017

Impreso el día 15 de noviembre de 2018

COMISION DE DEFENSA NACIONAL

Dictamen en el proyecto de comunicación de la señora senadora Odarda, solicitando informes sobre diversas cuestiones relacionadas al plan para asignar funciones de seguridad interior a las Fuerzas Armadas. (S.- 1876/18)

DICTAMEN DE COMISIÓN

Honorable Senado:

Vuestra Comisión de Defensa Nacional ha considerado el proyecto de comunicación de la señora senadora María Magdalena Odarda, registrado bajo expediente S-1876/18, “Que solicita informes sobre diversas cuestiones relacionadas al plan previsto para asignar funciones de seguridad interior a las Fuerzas Armadas”; y, por las razones que dará el miembro informante, aconsejan su aprobación.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 110 del Reglamento del Honorable Senado, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la Comisión, 31 de octubre de 2018

Ernesto Félix Martínez.- José A. Ojeda.- José M. Á. Mayans.- Inés I. Blas.- Carlos M. Espínola.- Ada R. del Valle Itúrriz de Cappellini.- José R. Uñac.- Fernando E. Solanas.- Esteban J. Bullrich.-

PROYECTO DE COMUNICACIÓN

El Senado de la Nación

Solicita al Poder Ejecutivo informe sobre el plan previsto para asignar funciones de seguridad interior a las Fuerzas Armadas y, en lo particular, responda:

- 1) ¿Cuál es la intención del Gobierno Nacional al promover la colaboración de las Fuerzas Armadas con las fuerzas de seguridad?;
- 2) ¿Cuáles han sido los Organismos de Derechos Humanos consultados al respecto?;
- 3) ¿Cuáles han sido los especialistas y académicos consultados al respecto?;

María M. Odarda.-

FUNDAMENTOS

Señora Presidente:

Como bien explica el artículo “La riesgosa política del gobierno para las Fuerzas Armadas”¹, luego del fin de la dictadura y debido al protagonismo que las Fuerzas Armadas tuvieron durante el siglo XX y a su responsabilidad en el terrorismo de Estado, la no intervención castrense en la seguridad pública fue el pilar del sistema político e institucional democrático. Así se plasmó en tres leyes y un decreto, sancionados y reglamentados durante presidencias distintas, que expresan el más importante acuerdo interpartidario conseguido en democracia.

La Ley 23 554 de Defensa Nacional fue sancionada en 1988 durante el gobierno de Raúl Alfonsín, luego de un complejo proceso político en el que se disputaron visiones contrapuestas sobre el rol de las Fuerzas Armadas. La aprobación en 1991 de la Ley 24059 de Seguridad Interior, sancionada durante el gobierno de Carlos Menem, contó con un importante arco de apoyos. Finalmente en 2001, durante la presidencia de Fernando de la Rúa, a pesar de la presión de algunos sectores para habilitar la intervención militar en actividades de inteligencia ante los fuertes conflictos sociales, fue aprobada la ley de Inteligencia Nacional que la prohíbe expresamente. El armado legal se completó y precisó mediante el decreto 727/06 reglamentario de la Ley de Defensa, firmado por el presidente Néstor Kirchner, que reafirma y aclara el concepto de agresión externa.

En conjunto, el marco normativo vigente establece que la defensa nacional es el ámbito exclusivo de injerencia de las fuerzas armadas, desarticula las prerrogativas previas en materia de seguridad e inteligencia interior y regula con carácter de excepcionalidad y por un tiempo acotado su eventual intervención en la órbita de la seguridad interior, delimitando situaciones muy específicas: el caso de una agresión armada dentro de la propia jurisdicción militar; la petición de apoyo logístico por parte del Comité de Crisis bajo disposición del Ministerio de Defensa; y el desborde sobrepasado o conmoción del sistema de seguridad interior con previa declaración de estado de sitio por parte del Congreso.

El artículo segundo de la Ley de Defensa circunscribe con precisión el objeto de la defensa nacional a “la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las fuerzas armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar agresiones de origen externo.” Distintos

¹ “La riesgosa política del gobierno para las Fuerzas Armadas”, OCTUBRE 2016, Carlos Acuña, Ileana Arduino, León Carlos Arslanian, Alberto Binder, Paula Canelo, Gastón Chillier, Agustín Colombo Sierra, Enrique Del Percio, Katchik Derghougassian, Rut Diamint, Natalia Federman, Enrique Font, Sabina Frederic, Jaime Garreta, Gabriel Kessler, Paula Litvachky, Ernesto López, Pablo Martínez, Germán Montenegro, Alejandra Otamendi, Gustavo Palmieri, Hernán Patiño Mayer, Raúl Sánchez Antelo, Marcelo Sain, Luis Tibiletti, Juan Gabriel Tokatlian, José María Vásquez, Horacio Verbitsky. CELS, CONVERGENCIA XXI, ILSSED.

sectores han sostenido que el terrorismo y el narcotráfico pueden ser definidos como “agresiones de origen externo” para justificar la intervención militar en estos temas. Sin embargo, el decreto reglamentario de la Ley de Defensa y el derecho internacional circunscriben las amenazas de origen externo a las que pueden ejercer otros Estados. Tal como quedó plasmado en la resolución 3314 de Naciones Unidas, “agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas”. La Resolución enumera siete situaciones pero ninguna contempla a actores no estatales.

Esta regla constitutiva de demarcación favoreció la desmilitarización del sistema político. Así la Argentina pasó a ser el país de la región que, junto con un reducido grupo de democracias, define tajantemente el rol principal de las Fuerzas Armadas como la defensa contra agresiones externas de otros estados y como “misiones subsidiarias” su intervención eventual en actividades no militares, bajo condiciones muy precisas.

La demarcación se mantuvo relativamente estable durante más de tres décadas, aunque existieron varios intentos de suprimirla o debilitarla apoyados en hipótesis alarmistas respecto de la situación social o en argumentos vinculados a la prevención del narcotráfico y el terrorismo. Estos intentos nunca contaron con acuerdos suficientes porque una posición mayoritaria defendió la estructura legal existente, incluso durante la crisis de diciembre de 2001.

En paralelo, durante las últimas campañas electorales, referentes de distintas fuerzas políticas sostuvieron la necesidad de sumar a las Fuerzas Armadas en “la lucha contra el narcotráfico” y la inseguridad, y presentaron proyectos para reformar la ley de Defensa. Estos hechos fueron antecedentes preocupantes pero no implicaron modificaciones normativas. La participación militar en las cuestiones internas es fomentada por los Estados Unidos desde la década del cincuenta como política para América Latina. Mientras que el eje estructurador de la “Doctrina de Seguridad Nacional” era la existencia de “enemigos ideológicos”, el actual replanteo de las misiones castrenses y su legitimación se basa en la necesidad de enfrentar “nuevas amenazas”, entre ellas el narcotráfico, desde una perspectiva bélica. En la Argentina, la idea de que el “avance del narcotráfico” es el principal problema de seguridad –aunque no haya ninguna investigación seria que lo confirme–, justifica esta perspectiva. A partir de esto, como solución a la inseguridad, se impulsa una ampliación del rol principal de las Fuerzas Armadas y la militarización de la estrategia de intervención policial.

Desde que la alianza Cambiemos asumió el gobierno, la política de Defensa se ha caracterizado por la confluencia de tres ejes. Por un lado, se tomaron decisiones que se orientan a debilitar o a transgredir el principio de demarcación entre los ámbitos de la seguridad y la defensa y ampliar las funciones de las fuerzas armadas. Esta asignación de tareas se realiza, además, por vías administrativas o por

decretos, es decir, sin debate político ni público. En segundo lugar, otro conjunto de medidas y decisiones debilitaron la conducción civil de las Fuerzas Armadas y ampliaron, por lo tanto, su margen de autonomía, vulnerando así uno de los pilares fundamentales del sistema político argentino. En tercer lugar, el presidente y otros funcionarios, al mismo tiempo que promueven la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior, sostienen discursos que de manera explícita o ambigua, desdibujan sus responsabilidades en el terrorismo de Estado o plantean que los militares han sido excesivamente castigados por la sociedad argentina y que ya es tiempo de que recuperen el lugar que les ha sido negado. En este contexto, es necesario remarcar que: - El regreso de las Fuerzas Armadas a misiones de seguridad interna viola el marco legal vigente y rompe el amplio acuerdo multipartidario que le dio origen. - La participación de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interna las somete a una profunda desprofesionalización, genera condiciones para una mayor intervención política y trae aparejada graves violaciones a los derechos humanos y degradación institucional, como surge de la experiencia comparada con otros países. - Las políticas que favorecen el desentendimiento de las autoridades civiles del gobierno político de la defensa conducen a lógicas de autonomía militar que afectan la institucionalidad democrática y son muy difíciles de revertir. La Argentina debe profesionalizar a las Fuerzas Armadas en la defensa contra agresiones externas de otros Estados, tal como indican las leyes de Defensa Nacional, de Seguridad Interior y de Inteligencia, fruto del consenso interpartidario. La asignación de misiones no primarias, como las de seguridad interna, constituyen un indicador de expansión y proyección de la presencia militar sobre el sistema político y la sociedad que, además, conduce a su desprestigio y progresiva desprofesionalización, como se comprobó en la Argentina hace cuatro décadas y se verifica hoy en los países de la región que han apelado a estrategias de militarización frente a problemas de seguridad pública (págs. 15-16).

El Presidente Mauricio Macri expresó la necesidad de que las Fuerzas Armadas brinden "apoyo logístico a las fuerzas de seguridad", al encabezar el acto por el 208° aniversario del Ejército Argentino. Durante la ceremonia conmemorativa en el Colegio Militar de la localidad bonaerense de El Palomar, el Presidente anunció también que el Gobierno seguirá adelante con el blanqueo de haberes del personal militar². "Necesitamos Fuerzas Armadas que dediquen mayores esfuerzos en colaboración con otras áreas del Estado, brindando apoyo logístico a las fuerzas de seguridad para cuidar a los argentinos frente a las amenazas y desafíos actuales", afirmó Macri³. Ante esta decisión, referentes de organizaciones de derechos humanos expresaron su fuerte rechazo. El premio Nobel de la Paz, Adolfo Pérez Esquivel, expresó "Es muy peligroso y muy preocupante, piensan que el enemigo interno es el pueblo y no es un hecho aislado, tiene que ver con el ajuste que se viene". Por caso, la titular de Abuelas de Plaza de Mayo, Estela de Carlotto, también definió como

² https://tn.com.ar/politica/mauricio-macri-encabeza-el-acto-por-el-dia-del-ejercito-argentino-en-plena-puja-por-las-tarifas_871908

³ <http://www.lapoliticaonline.com/nota/113225/>

"peligroso" el anuncio de Macri: "Quieren volver a la teoría del enemigo interno, quieren un país sometido al miedo, van a perturbar la paz"⁴. En tanto, Nora Cortiñas, titular de Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora, manifestó que “es un gran despropósito volver a replantar el terror en las calles” y una “intimidación y provocación”, mientras que Taty Almeida lo calificó como “una medida nefasta” y “un insólito retroceso en lo que hace a los derechos humanos”⁵.

Por lo expuesto, les solicito a los señores Legisladores que acompañen el presente proyecto de comunicación.

María M. Odarda.-

⁴ <https://www.lanacion.com.ar/2139257-suma-rechazos-la-intencion-de-macri-redefinir-el-rol-de-las-fuerzas-armadas>

<https://www.diariopopular.com.ar/politica/voces-criticas-la-idea-macri-el-fpv-la-izquierda-y-estela-carlotto-n354684>

⁵ <http://www.parlamentario.com/noticia-110300.html>