

VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCION UNA VEZ
CONFRONTADO CON EL ORIGINAL IMPRESO

(S-1025/14)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1º.- Incorporase a la Ley 25.880 de INGRESO DE PERSONAL MILITAR EXTRANJERO EN EL TERRITORIO NACIONAL Y/O EGRESO DE FUERZAS NACIONALES el Artículo 6º bis, el cual queda redactado de la siguiente manera:

“Artículo 6º bis.- Queda prohibido bajo cualquier circunstancia y sin excepción:

a) El ingreso de elementos, personal de cuadros y/o tropas de las fuerzas armadas de países extranjeros para participar en actividades de capacitación, instrucción, adiestramiento y/o entrenamiento en los institutos de la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval Argentina y la Policía de Seguridad Aeroportuaria o de las fuerzas u organismos de seguridad y policiales que puedan sustituirlas y en toda actividad similar que involucre a cualquiera de sus integrantes.

b) La salida del país de elementos y/o personal de cuadros de la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval Argentina y la Policía de Seguridad Aeroportuaria o de las fuerzas u organismos de seguridad y policiales que puedan sustituirlas, para participar en actividades de capacitación, instrucción, adiestramiento y/o entrenamiento en los establecimientos educativos o instalaciones que correspondan a fuerzas armadas extranjeras o en otros en los cuales éstas, mediante sus elementos, personal de cuadros y/o tropas desempeñen actividades.”

Artículo 2º.- Modifíquese el Artículo 6º.- Inciso e) de la Ley 25.880, el cual queda redactado de la siguiente manera:

“e) Exclusivamente y al sólo efecto en los casos de salida de fuerzas nacionales para participar en operaciones de paz establecidas por la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS y bajo su mandato y que, por su función o naturaleza, no constituyan elementos ni desempeñen actividades con fines operativos.”

Artículo 3º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo

Fernando E. Solanas. Norma Morandini. Jaime Linares. Magdalena Odarda.

FUNDAMENTOS

Señor presidente;

El presente proyecto pretende legislar sobre una delicada cuestión relativa a la Defensa Nacional y la Seguridad Interior, en una coyuntura de preocupantes cambios en la política oficial sobre estos ámbitos. Porque desde hace varios años ha comenzando una paulatina y alarmante disolución de la frontera jurídica entre estas dos esferas; entre la misión de las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad y policiales. Y esto ocurre en el plano interno, como en el externo.

El pasado reciente nos brinda un caso paradigmático de esto último. Nos referimos al ingreso de fuerzas militares y personal de cuadros estadounidenses en 2011 para conducir una capacitación del Grupo Especial de Operaciones Especiales (GEOF) bajo mando de la Subjefatura de la Policía Federal Argentina, que terminó en un escándalo con los Estados Unidos. Como fue informado en su momento, análogas actividades se realizaron entre 1997 y 1999, para ser reactivadas en 2009 por el gobierno nacional.

El ingreso y salida de tropas o elementos de seguridad nacionales y/o extranjeros se encuentran regulados por la Constitución Nacional, Art. 75, Inc. 28) que establece como competencia del Congreso de la Nación "permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación, y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él." La Ley 25.880 fija el procedimiento de esta competencia. La norma establece un mecanismo por el cual el Poder Ejecutivo debe solicitar autorización al Congreso, mediante la remisión de un proyecto de ley, para obtener el permiso de ingreso de "tropas extranjeras" (elementos de las fuerzas armadas, de fuerzas y organismos de seguridad y personal de cuadros de ambas) y salida de "fuerzas nacionales" (Fuerzas Armadas y de Seguridad) para realizar actividades.

En los eventos de 2011, con la llegada de la imponente aeronave Globalmaster III ("Amo del Mundo") matrícula nº 77187 de la Fuerza Área de los Estados Unidos de Norteamérica (USAF), participaron efectivos militares estadounidenses de élite (Marines) y el personal militar de la Embajada de los Estados Unidos en Argentina, los Coroneles Passmore y Alcotte. Por supuesto, y más allá de lo escandalosamente anecdótico del material no declarado (la "valija negra" custodiada por los Marines) y del fracaso de la capacitación, la circunstancia que implica que integrantes de la Policía Federal

Argentina fuesen entrenados por FUERZAS MILITARES EXTRANJERAS concita la preocupación de este honorable Cuerpo.

El marco legal, mediante la Ley de Defensa Nacional (23.554) y su par de Seguridad Interior (24.059) y la reglamentación, constituye un equilibrado cuerpo normativo que establece taxativamente la diferencia entre las órbitas de la defensa y la seguridad. La continuidad del sistema durante más de dos décadas se ha probado como una real política de Estado. La ley de Defensa Nacional fue sancionada en 1988 y la de Seguridad Interior en 1991; ambas en plena consolidación democrática.

El sistema esclarece y delimita la actividad de las Fuerzas Armadas, por un lado y de las Fuerzas de Seguridad y policiales, por otro. Se trata de un acierto del sistema democrático que impide, como principio general, que la esfera castrense se introduzca en la esfera de la seguridad interior, reservada para las fuerzas, agencias y organismos pertinentes, sólo considerándose algunas y muy específicas excepciones que contiene la ley de Seguridad Interior. Esto imposibilita legalmente un retorno directo a la nefasta Doctrina de Seguridad Nacional utilizada en su máxima expresión por la última dictadura militar. Pero también coarta la participación de las Fuerzas Armadas ante las denominadas “nuevas amenazas”: reciclaje doctrinario estadounidense sobre la intervención de los militares en Seguridad Interior luego de la oscura etapa de la Doctrina de Seguridad Nacional vigente en la Guerra Fría. Estas amenazas pasarían, luego de la desaparición de la “amenaza marxista”, a encarnar en el narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de armas convencionales y de destrucción masiva, pero también en la pobreza extrema (como factor de inestabilidad social) y en las catástrofes y desastres naturales, implicando la intervención de los militares para contrarrestarlas.

Según lo informado, en la actividad suspendida de 2011 iban a impartir instrucción varios militares estadounidenses con experiencia operativa en Afganistán, lo cual colocaría a elementos de nuestra Policía Federal bajo la capacitación y concepción doctrinaria de elementos que revistan en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN); algo descabellado y totalmente ajeno a la esencia y misión de la Policía Federal; institución civil armada que ejerce funciones de Policía de Seguridad y Judicial.

Hoy, desde diversos sectores políticos se impulsa el debilitamiento de la frontera entre la Defensa Nacional y la Seguridad Interior y se pretende vulnerar el orden legal, mediante gradual rehabilitación de la doctrina de las “nuevas amenazas”, proponiendo la intervención militar en la lucha contra el narcotráfico y ante desastres naturales. En un sentido complementario, se involucra a las Fuerzas de Seguridad

militarizadas, como la Gendarmería Nacional, en la represión de la protesta social creciente y en tareas policiales de seguridad urbana.

Cabe decir que entre las “nuevas amenazas”, las tensiones y estallidos sociales ocupan un lugar destacado. Y hay que señalar el crecimiento exponencial de la utilización de la Gendarmería; fuerza de seguridad intermedia militarizada, para satisfacer necesidades locales: Plan Cinturón Sur (CABA), Operativo Centinela (GBA) y desplazamiento a ciudades del interior (Bariloche, Córdoba) y centros turísticos poco poblados (El Calafate). La utilización de la Gendarmería por el Ministerio de Seguridad –a la sazón, el organismo que tiene destinados más de 36.000 millones de pesos para 2014, superando a todo el presupuesto del Poder Judicial, Legislativo y de cinco Ministerios nacionales, de acuerdo al gasto por Jurisdicción del Presupuesto 2014- es arbitraria y responde a necesidades claramente políticas.

En otra muestra del cambio en la política de Defensa y Seguridad cabe preguntarse porqué, mientras el gobierno niega la existencia de hipótesis de conflicto externas, ha incrementado en un 348% desde 2007 a la fecha el presupuesto destinado a la Jefatura II (Inteligencia) del Ejército Argentino y redefinido activamente al Sistema de Inteligencia Nacional, el cual entre 2009 y 2014 duplicó su presupuesto.

En el marco de la lucha contra el narcotráfico, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires Daniel Scioli pero también el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Mauricio Macri, se han pronunciado hace poco en favor de revisar el rol actual de las fuerzas armadas. En el caso de los desastres naturales y sus efectos, la misma Ministra de Seguridad, Cecilia Rodríguez, expresó que “las Fuerzas Armadas encontraron un rol en las emergencias.” Se comienza así a transitar un peligroso camino de confusión entre lo castrense y lo policial, entre la acción frente amenazas externas e internas y entre la Defensa y la Seguridad.

En este marco, se reputa como aún más grave que el gobierno haya recurrido al entrenamiento militar foráneo para integrantes de la Policía Federal de forma sistemática y como ocurrió en 2011. El entrecruzamiento entre Fuerzas Armadas extranjeras y Fuerzas de Seguridad y/o policiales nacionales es objetable desde todo punto de vista: vulnera el orden jurídico nacional y termina con una política de “militarización” de las policías y su contrapartida de “policiamiento” en las Fuerzas Armadas, adhiriendo al programa que Washington diseñó en los tempranos ‘90 para la región en términos de “seguridad hemisférica”; el correlato armado del “Consenso de Washington”.

No es un dato menor que en 2009, cuando se reanudaron los cursos de capacitación impartidos por militares estadounidenses, la entonces

Ministra de Defensa Nilda Garré viajara a Washington para entrevistarse con su par Robert Gates a fin de profundizar la relación bilateral, puntualmente en cuestiones logísticas y educativas. El paso de Garré al frente del Ministerio de Seguridad en 2011 dejó un saldo notorio: la participación de fuerzas militares extranjeras en la instrucción, adiestramiento, entrenamiento y capacitación de elementos de la Policía Federal. Tampoco es menor el hecho de que en diciembre del mismo año se sancionara, por iniciativa del oficialista Frente para la Victoria, la modificación al Código Penal conocida como “Ley Antiterrorista”. Hay sectores que consideran una posible y próxima “favelización” en zonas urbanas de la Argentina incluyendo la acción del narcotráfico armado, el narcoterrorismo y el crimen organizado en general. Y ante la imposibilidad legal de que las Fuerzas Armadas actúen internamente –lo que hoy está en discusión-, estos sectores “sugerirían” comenzar una especialización militarizada de las Fuerzas de Seguridad. Resta imaginar las inquietantes consecuencias de un escenario con un fuerzas armadas “policializadas” y fuerzas de seguridad “militarizadas”.

Por otra parte, consideramos que el Artículo 6º, Inciso e) vuelve demasiado laxa la facultad del Poder Ejecutivo de decidir, sin contralor por parte de su par Legislativo, la salida de fuerzas nacionales aunque no constituyan elementos o tengan por finalidad actividades operativas. La indeterminación y vaguedad sobre los alcances de esta disposición es lo suficientemente intensa como para subsanar la ausencia del análisis y control del Congreso. Por ello, a través de la modificación propuesta, estamos circunscribiendo y limitando la excepción que establece el inciso e) al sólo y exclusivo efecto de que el Ejecutivo permita, mediante acto fundado y sin aprobación parlamentaria, la salida de fuerzas nacionales para participar en operaciones de paz en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y bajo su mandato, y con el criterio de que esas fuerzas no constituyan elementos ni tengan actividad operativa asignada. De esta forma anulamos la incertidumbre sobre la posible existencia de situaciones indeterminadas y respecto de las cuales el Congreso no tenga entendimiento, y limitamos la facultad del Poder Ejecutivo a un marco predecible y específico, regulado bajo criterios objetivos y legítimos de la comunidad internacional. El Decreto reglamentario 1157/04 impone un criterio adecuado en el mismo sentido, aunque no resuelve la indeterminación de fondo sobre la participación de las fuerzas (lo cual pretendemos hacer desde la presente y sobre la ley), insertando correcta y explícitamente la cuestión de las misiones de paz multilaterales. Nosotros proponemos incluirlo en la ley y adecuar la participación de fuerzas nacionales, en el marco del Artículo 6º, Inciso e), a esa situación.

Rechazamos que a través de las actividades de capacitación se pretenda reactivar una doctrina funesta como quisieran los poderes

hegemónicos centrales sobre los países periféricos: militarizar las fuerzas de seguridad y transformar en policías a las fuerzas armadas – cuya misión legal es asegurar la integridad territorial y la soberanía ante agresiones de origen externo, estatal y militar según lo dispone el Decreto 727/2006, que reglamente la Ley de Defensa Nacional-, y cuya actual situación presupuestaria y logística es prácticamente paupérrima.

Especialistas señalaron que existe una especie de "diplomacia policial subterránea paralela mediante la cual se han entablado estrechas vinculaciones con organizaciones policiales y/o militares de otros países, en particular, de los Estados Unidos." (1) Esta situación que implica cooperación o para usar un eufemismo; "asistencia técnica", poseen contenidos "abiertamente en contraste con las leyes y la institucionalidad de nuestro país o con las políticas de seguridad sustentadas por la administración gubernamental de turno." (2) Sin embargo, y más allá de esta posible "autonomía policial", nada exculpa al interés de los responsables de la política de Seguridad Interior por sus fracasos ni por intentar, hipócritamente, rehabilitar las relaciones con el hegemón estadounidense en estos ámbitos sensibles, mientras el relato oficial sostiene en voz alta un alejamiento de Washington.

Dice Marcelo Saín, especialista en Seguridad Interior y ex Interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, además de legislador provincial por un espacio aliado del gobierno: "La diferenciación legal e institucional entre las esferas de la defensa nacional y la seguridad interna y, en su marco, de las funciones institucionales de las Fuerzas Armadas y las policías, respectivamente, constituye un basamento fundamental de la democracia argentina."(3) Y agrega: "Durante todos estos años, fue constante la oferta de asistencia brindada por el "grupo militar" de la Embajada de los Estados Unidos para la adquisición de materiales o la capacitación a favor de las Fuerzas Armadas locales o de las policías y fuerzas de seguridad federales o provinciales. Este grupo constituye una sección dependiente de "Comando Sur" (...) El caso del GEOF constituye un buen ejemplo de esto."

Debido a la prioridad que la cuestión de la seguridad pública tiene para nuestra sociedad y mediante el presente proyecto, buscamos fortalecer el objetivo de la legislación vigente que separa estrictamente las órbitas de la Defensa Nacional y sus elementos militares (locales y foráneos) y de la Seguridad Interior. Se trata de defender una política de Estado; un logro de la democracia argentina y de fortalecer el espíritu y fin de la legislación, impidiendo el regreso a artificios teóricos cuya aplicación terminó por ensangrentar a nuestro pueblo en décadas pasadas.

Por todo lo expuesto solicito el acompañamiento de mis pares mediante su voto afirmativo.

(1) SAÍN, Marcelo, Los perjuicios de tener una diplomacia policial paralela, Clarín, 22 de febrero de 2011

(2) Ibídem.

(3) Ibídem.

Fernando E. Solanas. Norma Morandini. Jaime Linares. Magdalena Odarda.