



CELS
CENTRO DE ESTUDIOS
LEGALES Y SOCIALES



Universidad
Nacional
de Quilmes

Programa de Investigaciones sobre
Fuerzas Armadas y Sociedad (PIFAS)

Documento de trabajo

Dilemas y desafíos frente a la militarización de la seguridad interior

El Taller “Dilemas y desafíos frente a la militarización de la seguridad interior” tiene como objetivo reunir a un grupo de especialistas para reflexionar y debatir sobre los aspectos más relevantes del papel institucional de las Fuerzas Armadas con relación a la seguridad interior y la vigencia de los derechos humanos. En este sentido pretende ser un espacio de convergencia entre profesionales dedicados a dos temáticas centrales del proceso de democratización en nuestro país.

Se plantea como mecánica del taller la participación de comentaristas que expondrán durante 10 minutos algunas ideas fundamentales sobre las temáticas planteadas. El objetivo de estas intervenciones es impulsar el debate de los participantes del taller.

Con el fin de garantizar un elevado nivel de discusión respecto de cada uno de los temas, hemos considerado conveniente que la participación en esta reunión quede circunscripta a un número acotado de personas.

Presentación del tema

A partir de la instauración democrática producida en 1983, la cuestión del papel institucional de las Fuerzas Armadas con relación a la seguridad interior estuvo centralmente determinada por la necesidad de consolidación institucional de la democracia y, en su marco, el apuntalamiento de la pauta de subordinación militar al gobierno civil. Luego del terrorismo de Estado perpetrado por el gobierno castrense durante el *Proceso de Reorganización Nacional (PRN)*, la redefinición de las relaciones civil-militares en función de imponer el control civil sobre las instituciones castrense implicaba, entre otras cuestiones, privilegiar a la defensa nacional como el ámbito exclusivo de organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas, reformular sus misiones y funciones institucionales y, en su marco, desarticular el conjunto de prerrogativas legales e institucionales que detentaban estas fuerzas en materia de seguridad interior, esto es, *desmilitarizar a la seguridad interior*.

En ese marco, uno de los aspectos más importantes del proceso de *reinstitutionalización democrática de las Fuerzas Armadas* en este nuevo escenario lo configuró la cuestión del *papel institucional* y las *misiones y funciones* que debían tener. En particular, aquellos aspectos referidos o relacionados con la *seguridad interior* y, específicamente, a la intervención funcional de las Fuerzas Armadas en dichos asuntos.

Desde 1983 y hasta la actualidad, hubo en las relaciones civil-militares un permanente *contrapunto legal y político* entre dos tendencias simultáneas y antagónicas al respecto. Por un lado, se estructuró un abarcativo *consenso político* mayoritario en favor de la no-intervención castrense regular en los asuntos de la seguridad interior excepto en ciertas circunstancias especiales y excepcionales legal e institucionalmente admitidas, tal como quedó plasmado en la *ley 23.554 de Defensa Nacional* y en la *ley 24.059 de Seguridad Interior*, promulgadas en 1988 y 1992 respectivamente. Y, por el otro lado, se sucedieron y manifestaron reiterados intentos y postulaciones de la necesidad de intervención militar en esas cuestiones o la concreción de la misma a través de ciertas normas o hechos político-institucionales puntuales, ya sea para combatir a grupos terroristas, conjurar situaciones de conmoción político-social interna o, más recientemente, para hacer frente a las denominadas “*nuevas amenazas*”.

En efecto, desde el copamiento del cuartel de la Tablada por parte de una minúscula organización política de izquierda en enero de 1989, se fueron expresando tanto en el ámbito gubernamental como de parte de algunos jefes militares diferentes voces en favor de la ingerencia militar en asuntos de seguridad interior. Específicamente, planteando la revisión de aquellas leyes que sentaron las bases del mencionado consenso básico. Desde entonces, tales postulaciones dieron lugar a ciertas normas o hechos político-institucionales puntuales que, por cierto, contrariaron a las *leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior*.

Este proceso revisionista se desarrolló en dos etapas claramente distinguibles. En una primera etapa, abierta desde aquel copamiento y extendida hasta la sanción de la *ley de Seguridad Interior* en 1992, se llevó a cabo desde la esfera gubernamental un proceso de revisión institucional y normativo en favor de la intervención militar en algunos aspectos de la seguridad interior, particularmente, en la lucha contra “*grupos terroristas*” –Alfonsín a través de los *dtos. 83/89 y 327/89*- o en la conjuración de situaciones de “*conmoción social*” –Menem a través del *dto. 392/90*-. Así, en medio de un escenario de alta conflictividad política y social, esta revisión se produjo al amparo de una perspectiva oficial asentada en la consideración de las *Fuerzas Armadas como instrumentos de control político y social interno*, cuestión que fue activamente respaldada por las cúpulas militares ya que ello implicaba retomar ciertas prerrogativas institucionales en materia de seguridad interior.

Desaparecido el contexto de alta conflictividad política y social que signó los últimos meses de la gestión alfonsinista y los primeros de la administración menemista y apuntalada la estabilidad institucional democrática y la subordinación castrense al gobierno civil, se abrió al respecto una segunda etapa, que bien podría hacerse extensiva desde la sanción de la *ley de Seguridad Interior* en 1992

hasta la actualidad, y cuyo eje estuvo centrado en un conjunto de postulaciones y hechos conducentes a la participación orgánico-funcional de las Fuerzas Armadas en la conjuración de las denominadas “*nuevas amenazas*” surgidas en el escenario internacional, regional y doméstico a partir de los años ‘90.

Este nuevo proceso revisionista estuvo enmarcado por un contexto caracterizado por nuevas tendencias y nuevas problemáticas en el plano regional, en las relaciones civil-militares y en la situación presupuestaria del país.

1. En el plano regional, la desactivación de los tradicionales atritos estratégicos y diferendos limítrofes entre Argentina, Brasil y Chile, y la consecuente ausencia de variantes militaristas en el vínculo entre estos países así como el abarcativo proceso de integración regional, supusieron la desactivación de las tradicionales hipótesis de guerra. Sobre estas hipótesis se habían estructurados los pilares organizacionales, funcionales y presupuestarios de las Fuerzas Armadas argentinas durante las últimas cinco décadas.
2. En el plano de las relaciones civil-militares, desde el último levantamiento *carapintada* y la consecuente desactivación de ese sector del Ejército, se puso en evidencia la plena subordinación militar al gobierno civil, sin que desde entonces mediaran acciones o dichos que pudieran suponer improntas autonomistas o conductas extrainstitucionales al respecto de parte de los uniformados.
3. En el plano presupuestario, se produjo una brusca caída de los recursos fiscales asignados a la defensa nacional y a las instituciones castrenses, generando una tendencia de “*desarme «de hecho» de las Fuerzas Armadas*”, que redundó en un significativo ajuste y achicamiento organizativo y funcional.

Ahora bien, la ausencia en el escenario regional estratégicamente clave para la Argentina de situaciones de guerras inminentes en el corto y mediano plazo, el achicamiento y ajuste de las estructuras militares y la plena subordinación militar al gobierno civil-democrático, configuraron tendencias que no fueron correspondidas por éste a través de la formulación de parámetros claros de conducción sobre los uniformados y, en ese marco, no se emprendió un proceso de reestructuración militar acorde con dichas tendencias, dando lugar a una situación de manifiesta *incertidumbre institucional*.

Así, estos hechos contornearon un marco para la vida institucional de las Fuerzas Armadas diferente del existente en los años ‘80, y en su contexto, desde la esfera oficial y desde algunas jefaturas castrenses, se comenzó a alentar la participación militar en la conjuración de las “*nuevas amenazas*” y, específicamente, del narcotráfico. No obstante, esta postulación no respondió a una reconfiguración de las funciones y misiones militares a la luz de los cambios señalados y, menos aún, a una tentativa de rearticular formas de autonomía política de los militares. Respondió, en primer lugar a la búsqueda de *nuevas*

misiones y funciones que refuercen el sentido de la propia institución castrense y que, en ese marco, puedan dar cuenta de la profunda crisis de identidad por la que atraviesan sus integrantes desde hace más de una década. Por otro lado se encuentra relacionada al intento por neutralizar nuevos ciclos de recortes presupuestarios o, en su defecto, conseguir recursos extra-presupuestarios ofertados por algunas agencias extranjeras partidarias de la militarización de la lucha regional contra alguna de las nuevas amenazas señaladas.

En este marco, los atentados terroristas perpetrados en septiembre pasado en los Estados Unidos dieron lugar a una renovada polémica acerca de la validez de las leyes que regulan estas esferas institucionales y del papel o función de las Fuerzas Armadas y de las fuerzas y cuerpos de seguridad ante el terrorismo, en cuyo marco tomaron un nuevo impulso las posiciones favorables a militarizar la lucha contra esta “*nueva amenaza*”, pese a que no parece existir un vínculo lógico entre el fenómeno terrorista transnacional que se expresó en los mencionados atentados y la necesidad de colocar a las Fuerzas Armadas como la instancia principal encargada de la coordinación del accionar estatal antiterrorista, particularmente en materia de inteligencia.