

documento colectivo

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

ILSED

La riesgosa política del gobierno para las Fuerzas Armadas

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 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 2011, la delimitación entre defensa y seguridad fue puesta en tensión con los Operativos Escudo Norte y Fortín I y II encargados a la Fuerza Aérea. El objetivo fue incrementar la vigilancia y el control de los espacios aéreos, fluviales y terrestres en las fronteras del norte argentino mediante el empleo de radares y recursos militares, en articulación con las fuerzas de seguridad. Las funciones militares se limitaron por vía reglamentaria para prohibir las tareas de patrullaje operativo y de análisis de la información de inteligencia obtenida por los radares. Sin embargo, en 2013 se resolvió ampliar el despliegue terrestre con el envío de efectivos del Ejército en tareas no específicas de cuidado de las fronteras. El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner justificó estas acciones en la necesidad de actuar contra el tráfico de drogas. Al mismo tiempo, se decidió involucrar al Ejército en tareas sociales o de asistencia durante catástrofes por fuera de los casos previstos en la Ley de Seguridad Interior.

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.

I. EXPERIENCIAS COMPARADAS EN EL USO DE LAS FUERZAS ARMADAS

Mientras otras agencias, como las policías o las fuerzas intermedias, fueron creadas y están entrenadas para administrar la fuerza que el Estado despliega en su territorio, la institución militar está organizada para proteger al Estado de agresiones externas de otros Estados. Esta misión primaria e indelegable determina su tamaño, su poder de fuego y el entrenamiento que reciben sus integrantes. Las concepciones del uso de la fuerza de los policías y de los militares son por completo diferentes: además de tener mayor poder de fuego, los militares no están entrenados en el uso gradual de la fuerza, lo que explica que sus intervenciones tengan mayores niveles de letalidad. El paradigma de la formación militar requiere un tiempo muchos más prolongado que el de las policías. Por consiguiente, no se resuelve con reentrenamiento ni con un cambio de equipamiento, todo lo cual haría desaparecer a los militares para convertirlos en policías. Como ya se ha demostrado, las estrategias y tácticas de la guerra no han probado ser eficaces para la intervención en seguridad. Las consecuencias gravosas de la participación militar en asuntos internos en México y en Colombia son un ejemplo.

En 2006, el gobierno de México dispuso la intervención de las fuerzas armadas en la “guerra contra la delincuencia organizada”. Según el informe de enero de 2013 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), las denuncias presentadas por torturas, asesinatos y desapariciones cometidos por efectivos de las Fuerzas Armadas se incrementaron un 1000% en un período de seis años. Estas denuncias no son investigadas y hasta el momento permanecen impunes. La duplicación del presupuesto destinado a Defensa y Seguridad no redujo el tráfico ilegal de sustancias, no mejoró la seguridad (argumento principal para justificar la intervención militar) pero sí incrementó de manera exponencial la violación de los derechos humanos por parte de militares, la corrupción institucional y la degradación absoluta de la profesión militar.

Colombia atravesó un extenso conflicto armado interno en el que involucró a las fuerzas armadas en tareas de seguridad interior. El último informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos indica que ese organismo recibió “denuncias de violaciones al derecho a la vida y a la integridad personal relacionadas con el uso excesivo o indebido de la fuerza por parte de los militares”. La práctica del asesinato de personas por parte de las fuerzas armadas con el fin de presentar las “bajas” como un indicador de su eficacia, denominada “falsos positivos”, exhibe algunas de las consecuencias más lesivas de la militarización.

Entre los riesgos y las consecuencias negativas de habilitar la participación militar en las políticas de reducción del narcotráfico, también se encuentran diferentes modos de corrupción que van desde proteger a los grupos delictivos hasta ser parte de ellos. En México, las fuerzas armadas fueron infiltradas por redes criminales que terminaron controlando buena parte de sus estructuras y adoptando sus técnicas, lo que produjo que la violencia aumentara en lugar de disminuir. En Colombia, integrantes de las

Fuerzas Armadas estuvieron involucrados en redes de narcotráfico y en negocios vinculados con la compra de armamento y equipamiento.

Aunque la intervención militar en cuestiones de seguridad interna ha tenido diferentes objetivos en cada país, un repaso de la situación regional sugiere que los resultados han sido negativos en múltiples aspectos: el fracaso en la solución del problema de seguridad que originó la decisión, el aumento de la violencia y violaciones a los derechos humanos; la desprofesionalización de las Fuerzas Armadas respecto de sus funciones primarias y su degradación institucional por el incremento sustantivo de hechos de corrupción.

II. NUEVO ROL PARA LAS FUERZAS ARMADAS EN EL ÁMBITO INTERNO

Desde el fin de la dictadura, se buscó democratizar a las fuerzas armadas mediante diversas estrategias. Respecto a las violaciones de los derechos humanos, se promovió la investigación y sanción de sus responsables. Además se estableció un sistema de control de ascensos y acceso a cargos públicos para evitar que asuman o sigan en funciones quienes tuvieron alguna responsabilidad en los crímenes del terrorismo de estado y quienes participaron en los alzamientos contra el orden democrático.

A su vez, se impulsó la arquitectura legal de la demarcación y del control civil, cuestión estrechamente ligada al proceso de memoria, verdad y justicia, que ha contribuido al fortalecimiento de la democracia y al refuerzo de estos principios que limitan la participación militar en la vida política del país. En esa línea, a partir de la responsabilidad indelegable del Presidente de la Nación como Comandante en Jefe de las FFAA, se buscó limitar la autonomía de las instituciones militares, impidiendo que participen en cuestiones de seguridad interior, fortaleciendo el gobierno político y el control civil para profesionalizarlas y reducir cualquier posible amenaza a la estabilidad del sistema democrático. Esto sólo es posible con una estructura político institucional que las gobierne en sus objetivos y funcionamiento.

Durante sus primeros meses de gestión, el gobierno ha dado los mensajes contrarios. En vez de planificar la política de defensa sostuvo que ha llegado el momento de la reconciliación nacional, que las fuerzas armadas han sido “maltratadas” y que deben volver a tener un rol preponderante. Estos argumentos son funcionales a la recuperación de un papel gravitante de las fuerzas armadas en el sistema político. Y, además, sobre estas ideas se montan sectores minoritarios de la sociedad que reivindican el accionar de las fuerzas armadas durante la dictadura o bien intentan relativizar la gravedad de las violaciones y debilitar el proceso de justicia.

Junto a estas afirmaciones, es posible enumerar diversos indicadores que ponen en duda la voluntad del gobierno nacional de sostener el principio de demarcación entre defensa nacional y seguridad interior así como el control civil de las fuerzas armadas. Aunque las declaraciones de los altos funcionarios gubernamentales no han sido monolíticas, en general se han posicionado públicamente por una mayor intervención

militar para “luchar contra el narcotráfico y el terrorismo”. Al mismo tiempo, se conocen extraoficialmente iniciativas gubernamentales de reforma de la normativa para habilitar su participación en tareas de seguridad interior. Estas decisiones y declaraciones, junto con un claro alineamiento con lo postulado por EE. UU. para enfrentar estas “amenazas” marcan una reorientación de la política de defensa y de seguridad con peligrosas consecuencias para el gobierno civil de las fuerzas armadas y la vigencia de los derechos humanos.

II. 1. El gobierno de Cambiemos y el principio de demarcación

Medidas adoptadas

A. Decreto de Emergencia en Seguridad (“Ley de Derribo”)

El 19 de enero de 2016 el gobierno nacional dio a conocer el Decreto 228/16 que declaró la “emergencia de seguridad pública”. Entre otras cuestiones, allí se consideró que el narcotráfico es una amenaza para la soberanía y que se deben “adoptar las medidas que permitan extremar el uso de los recursos del Estado Nacional en orden a enfrentar los flagelos señalados”. Asimismo, estableció un protocolo para que las Fuerzas Armadas derriben aeronaves “hostiles”, cuando fueran sospechadas de transportar drogas.

De esta manera, ganó estatuto jurídico en la Argentina la perspectiva de las “nuevas amenazas”. El decreto es el corolario de una ofensiva lanzada en 2014 por distintos actores políticos para lograr el involucramiento de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior con el argumento de la necesidad de “combatir el narcotráfico”. En el marco de esta disputa, en los últimos años, un arco diverso de funcionarios se pronunció a favor de la medida y legisladores de diferentes fuerzas (Frente Renovador, UCR, PRO y Peronismo Federal) presentaron proyectos de ley para regularla, aunque estas posiciones no lograron imponerse.

El “derribo de aviones” es inconstitucional e implica una modalidad de pena de muerte, agravada porque se ejecuta sin juicio previo. Desde el punto de vista del derecho internacional no hay acuerdos o tratados que legitimen esta práctica, tal como lo indican el Convenio Internacional sobre Aviación Civil de 1944, el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil de 1971 y el protocolo relativo a una enmienda al Convenio Internacional sobre Aviación Civil de 1984. Aún en el contexto de la “guerra contra el terrorismo”, no existe un instrumento que habilite y le otorgue legalidad internacional al abatimiento de aviones no militares.

B. Operación Frontera

El decreto 152/16, que extendió el operativo Escudo Norte implementado en 2011, mantiene el involucramiento de recursos militares tecnológicos y humanos para vigilar las fronteras junto a las fuerzas de seguridad. El operativo, ahora denominado

Frontera, se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2016 con la justificación de que sigue siendo necesario “hasta tanto nuevas y más eficaces medidas de seguridad” puedan ser implementadas. Esta decisión fue reforzada con un mayor despliegue de la Fuerza Aérea en la frontera en funciones de vigilancia y control fronterizo. La retórica que envuelve estas decisiones ha sido el paradigma de las “nuevas amenazas”, particularmente el narcotráfico y el terrorismo.

Según las normas que regulan la actuación del Sistema de Defensa Nacional, no pueden considerarse amenazas a la integridad territorial las actividades de las organizaciones criminales de ningún tipo, aun cuando dichas actividades se concentren en las zonas de frontera. El supuesto que justificaría el despliegue de las Fuerzas Armadas para esas tareas de vigilancia es una hipótesis de conflicto inminente con un país limítrofe. La excepción a este principio podría ser la vigilancia del espacio aéreo, si el sistema de seguridad no cuenta con aviones ni radares, tal como sucede en nuestro país.

Para salvar estos límites normativos, el debilitamiento del principio de demarcación opera por la vía de los hechos a partir del uso laxo del concepto de “apoyo logístico” que las Fuerzas Armadas pueden brindar a las fuerzas de seguridad en contextos determinados (art. 27 Ley de Seguridad). El tipo de intervención militar prevista en estos operativos excede, inclusive, a la propia definición de los reglamentos militares. Según estas regulaciones “apoyo logístico” es “el conjunto de las actividades destinadas a brindar sosten a las fuerzas proporcionando los recursos o bienes con la aptitud adecuada en calidad y cantidad como así también en tiempo y lugar oportuno”. Es decir, solo podrían brindar sostén a las fuerzas de seguridad proporcionando recursos y bienes.

De este modo, en los últimos meses se ha profundizado la justificación de una mayor presencia militar en el sector seguridad orientada a intervenir en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, apoyados en la autorización a dar apoyo logístico.

C. Asignación de tareas relativas al narcotráfico a los agregados militares

El Ministerio de Defensa impartió órdenes a sus agregados militares para que recopilen información sobre narcotráfico y terrorismo en los países en los que se encuentran. La existencia de estas instrucciones fue confirmada en mayo por el jefe de Gabinete, Marcos Peña, en el informe N° 91 presentado a la Cámara de Diputados. Las instrucciones vulneran el marco legal vigente y ponen en marcha dinámicas de trabajo que reorientan el interés de las Fuerzas Armadas hacia los temas de seguridad interna.

Esto es más inquietante aún si se considera el hecho de que muchas de las agregadurías militares de la Argentina se encuentran en países donde las intervenciones de los militares en cuestiones de seguridad interna han provocado violaciones a los derechos humanos.

Definiciones políticas del presidente de la Nación, declaraciones públicas y perfiles de los funcionarios de Defensa

A. Declaraciones del Presidente y funcionarios sobre el rol de las fuerzas armadas en las políticas contra el narcotráfico y el terrorismo

Durante la última cena anual de camaradería de las fuerzas armadas, el presidente Mauricio Macri mencionó el “rol preponderante y participativo” que los militares jugarán para “alcanzar la pobreza cero, derrotar al narcotráfico y unir a los argentinos”. La intención de que los militares participen en las políticas contra el narcotráfico ya había sido manifestada por el presidente y por otras autoridades nacionales. En esta ocasión se incluyeron nuevos objetivos por fuera del marco regulatorio.

En el acto por el día de la creación del ejército, una ceremonia de gran peso simbólico para sus integrantes, el presidente dijo ante cientos de oficiales en actividad que el narcotráfico se ha convertido en “un flagelo para nuestras familias” y que “el pueblo argentino necesita que sus Fuerzas Armadas estén ahí, listas para reaccionar rápido y asistir, como también necesitamos trabajar juntos contra las amenazas del terrorismo”.

En reuniones oficiales, el ministro de Defensa Julio Martínez, afirmó que el narcotráfico y el terrorismo son temas importantes en la agenda de cooperación con otros países. En la reunión bilateral con el embajador de Canadá, declaró: “nos interesa hacer intercambios en materia de formación, cooperación para emergencias y en la lucha contra el narcotráfico”. Asimismo, en la reunión con la subsecretaria de Estado para el Control de Armas y Asuntos de Seguridad Internacional de los Estados Unidos, Rose Gottemoeller, señaló: “avanzamos en una serie de temas que incluye la participación en misiones de paz, la cuestión antártica y la lucha contra el narcotráfico”. Del mismo modo, durante el encuentro con su par ruso en Moscú dijo a través de su cuenta oficial de Twitter: “Reunión con el jefe del Ejército ruso: medicina militar, equipamiento, ciberdefensa, lucha contra el terrorismo”.

Por su parte, el viceministro de Defensa, Ángel Pablo Tello, ex secretario de Asuntos Militares del gobierno de Fernando De la Rúa, y viceministro de Defensa de Eduardo Duhalde, participó en la V Conferencia Internacional de Seguridad en Moscú, el 28 de abril de 2016, cuyo tema principal fueron las políticas contra el terrorismo. El presidente ruso, Vladimir Putin, dio el discurso de bienvenida a los participantes y afirmó que el terrorismo ha alcanzado una escala sin precedentes y llamó a crear un frente amplio antiterrorista. La participación de autoridades argentinas del área de Defensa en ese encuentro llama especialmente la atención porque se abordaron cuestiones de seguridad interna y por las acusaciones contra el ejército ruso por violaciones a los derechos humanos.

Las reiteradas declaraciones oficiales contrarias al marco legal tienen implicancias inmediatas sobre la agenda de cooperación militar, como puede verse en la realización del seminario sobre seguridad y defensa "US National Security Landscape and Intelligence Community", destinado a los estudiantes que se forman en la Escuela de Defensa Nacional (EDENA) del Ministerio de Defensa. La actividad fue dictada por

el profesor Daniel Murphy, oficial de la Armada de Estados Unidos y docente de la Northeastern University. El director de la EDENA, Julio Spota sostuvo que el objetivo fue "fomentar el intercambio de conocimientos y la capacidad para el análisis en cuestiones vinculadas con las políticas de defensa y de seguridad nacional".

Asimismo, las preguntas formuladas por diversos legisladores al jefe de Gabinete, Marcos Peña, durante su última presentación ante la Cámara de Diputados de la Nación, revelan la inquietud generada por las declaraciones y políticas desplegadas. El jefe de Gabinete respondió que el poder ejecutivo no tenía "planificado la modificación de dichas leyes" y que "el Ejército siempre debe actuar dentro de lo que permite la ley, por lo que no va a involucrarse directamente en la lucha contra el narcotráfico. Tampoco va a realizar el Ejército tareas de inteligencia interior." Agregó que "la participación de las Fuerzas Armadas en operativos de seguridad interior se encuentra limitada al marco legal vigente (Ley de Defensa Nacional, Ley de Seguridad Interior)".

Sin embargo, este apoyo al principio de demarcación se vio relativizado cuando se le consultó respecto al lenguaje propio de la Doctrina de la Seguridad Nacional utilizado en el curso sobre "Defensa y Seguridad" impartido en la Escuela de Defensa Nacional por un oficial de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos. La respuesta del jefe de Gabinete dejó en claro que se trató de una actividad organizada por el Centro de Idiomas de esa institución donde se expuso sobre la organización de las fuerzas armadas de los EE. UU. y que el concepto de "seguridad nacional" fue utilizado en referencia al marco legal de los EE. UU. Agregó que en la Argentina "la política de Defensa Nacional obedece a una arquitectura jurídica erigida en 1988 con base en la sanción de la Ley de Defensa Nacional N° 23554 que establece una diferenciación taxativa entre las esferas de la Defensa y la Seguridad asociándolas respectivamente con los ámbitos de exterioridad e interioridad en tanto terrenos de pertinencia...Dicho de otra manera, la Defensa atiende las problemáticas producidas por amenazas provenientes del exterior y la Seguridad se ocupa de las situaciones domésticas". Aunque el jefe de Gabinete restó importancia al curso impartido y dejó en claro que la Ley de Defensa distingue la defensa externa de la seguridad interior, no mencionó el hecho de que el Decreto Reglamentario de la Ley 23554 limita el ámbito de actuación de las fuerzas armadas a los casos de agresiones armadas externas por parte de otros Estados.

B. El posicionamiento de los equipos de defensa del PRO y la UCR sobre la ley de Defensa

Algunos referentes de los equipos de defensa del radicalismo y del PRO, que ocupan en la actualidad cargos de responsabilidad en el Ministerio de Defensa y en el de Seguridad, coinciden en la necesidad de modificar la Ley de Defensa y su decreto reglamentario por considerarlos anacrónicos. Así está plasmado en trabajos académicos, de divulgación, e incluso en proyectos de ley de su autoría.

Uno de los principales referentes del PRO en temas de defensa, Juan José Gómez Centurión, es un mayor retirado y carapintada que participó en los levantamientos de

Semana Santa en 1987 y de Monte Caseros en 1988. Fue el responsable de los equipos de defensa de la Fundación Pensar integrados, entre otros, por el brigadier Vicente Luis Autiero (actual funcionario en el Ministerio de Seguridad) y los coroneles Hugo Patricio Pierri y Jorge Raúl García Mantel (actuales funcionarios en el Ministerio de Defensa). Gómez Centurión afirmó en declaraciones a la prensa en plena campaña electoral de 2015 que las “FF.AA. intervendrían en apoyo de las fuerzas de seguridad en un plazo definido, de dos o tres años”. También afirmó que “el conflicto de la disputa territorial ya no existe más (...) Más que de hipótesis de conflicto hay que hablar de modelos modernos de amenaza y planificar fuerzas que estén preparadas para enfrentarlas”. En esa visión, las “nuevas amenazas” globales son el terrorismo, el narcotráfico y el delito transnacional.

Algunos de estos posicionamientos de cuadros del PRO tienen puntos de contacto con los sostenidos por los referentes del radicalismo con peso y roles específicos en el gobierno.

El viceministro de Defensa Tello ha planteado públicamente: “La vastedad del problema erigido por las ‘nuevas amenazas’ exige la construcción de una solución integral donde ingresen en igual medida la corrección de los errores actuales y una revisión general de reglamentación de la Ley de Defensa Nacional”. En la misma línea, Horacio Jaunarena, ex ministro de Defensa de los gobiernos de Alfonsín, De la Rúa y Duhalde y referente del radicalismo en esta materia, sostiene que es necesario actualizar “el paradigma que rige la visión y la cultura de defensa en nuestra República y cuya obsolescencia se constituye en la primera causa de la crisis imperante. Como el actual modelo es producto y consecuencia de la vigente Ley de Defensa Nacional, se impone considerar su urgente modificación o reemplazo”. A su vez, en septiembre de 2014 ingresó al Congreso de la Nación un proyecto de derogación del decreto 727/06 reglamentario de la Ley de Defensa Nacional, firmado entre otros, por la ministra de Seguridad de la Nación, cuyo fundamento remite al mismo análisis desarrollado por Tello y Jaunarena.

Promesas y compromisos asumidos con los Estados Unidos

A. La política de alianza especial con los EE. UU.

El gobierno nacional ha retomado la cooperación para la defensa con los EE. UU. con el objetivo de “afianzar las relaciones” que se encontraban congeladas desde febrero de 2011, cuando la Argentina incautó material de inteligencia no declarado en un avión militar norteamericano. Desde el 10 de diciembre, al menos 35 funcionarios de alto nivel de ese país visitaron la Argentina, la mayor parte de ellos se reunió con sus pares del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Seguridad.

Tello se reunió en Washington con la subsecretaria adjunta de Defensa para Asuntos del Hemisferio Occidental, Rebecca Chávez. En el encuentro se analizó la posibilidad de avanzar en la cooperación antártica y se resaltó el objetivo de que Ushuaia se

convierta en una base logística de apoyo a las tareas científicas en la Antártida. Este punto, en el marco de una reunión bilateral de alto nivel, dio lugar a versiones no oficiales sobre un ofrecimiento de la Argentina a los Estados Unidos para que sus fuerzas armadas puedan utilizar esas instalaciones. Asimismo, el funcionario argentino mantuvo numerosos encuentros con sus pares norteamericanos para fortalecer mecanismos de cooperación y desarrollo de políticas, con vistas a la próxima Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, prevista para octubre. En las últimas décadas, estas conferencias han sido una plataforma para la difusión por parte de Estados Unidos de la política de intervención de las fuerzas armadas para enfrentar las “nuevas amenazas”.

La relación con los Estados Unidos quedó expuesta con la visita, en junio, del almirante Kurt W. Tidd, comandante del Comando Sur de ese país. Tidd es un férreo impulsor de la intervención de los militares en la seguridad interna y su presencia revela la dimensión estratégica que posee a nivel regional el debilitamiento del principio de demarcación. En efecto, el Comando Sur es la agencia responsable de difundir en América Latina la doctrina de las “nuevas amenazas”. Aunque en Estados Unidos existen impedimentos legales a la participación de los militares en la seguridad interna, su política hacia la región propone lo contrario. Esta estrategia sostiene que las fuerzas armadas latinoamericanas están ociosas porque no tienen enemigos externos y, por lo tanto, deben participar en la seguridad pública. Este rol es funcional al debilitamiento de las capacidades de defensa de las fuerzas armadas, situación que consagra la posición hegemónica de los Estados Unidos.

Al mismo tiempo, la Casa Blanca y la Cancillería argentina informaron la decisión de “aumentar significativamente” la participación de las fuerzas armadas de nuestro país en las misiones de paz de las Naciones Unidas en África, acrecentando el tamaño de sus unidades de reserva y sus capacidades de logística, ingeniería, comunicaciones y unidades médicas.

Este compromiso bilateral implica una asociación tácita con los Estados Unidos para estos temas que no fue sometido a ningún debate público sobre los intereses nacionales en juego, ni antes ni después de ser acordado. Se desconocen los términos, alcances y propósitos de tal asociación tácita. Es preciso llamar la atención sobre las posibles derivaciones de este tipo de intervención que, aunque definida como misiones de paz, se desarrollan en un continente que es escenario de la “guerra contra el terrorismo” liderada por los EE. UU. Por otra parte, la Argentina y Chile crearon en 2006 (y ratificaron en 2011) el Batallón “Cruz del Sur”, una formación conjunta para ser desplegada en misiones de paz autorizadas por el Consejo de Seguridad de la ONU. Será importante ver cómo se desarrolla la cooperación con EE. UU. y si esto implicará desconocer el esquema de consulta que se deriva de este compromiso con Chile.

El incremento de la cooperación con EE. UU. se vio también en la información sobre la compra de aviones. El 3 de agosto la Agencia de Seguridad y Cooperación en

Defensa de Estados Unidos (DSCA) aprobó la venta a la Fuerza Aérea de la Argentina de 24 aviones T-6C Texan II por 300 millones de dólares. El comunicado de la DSCA establece: “La venta propuesta revitalizará la capacidad de la Argentina para entrenar a sus pilotos y cumplir misiones de control de fronteras, especialmente a lo largo de porosa frontera norte. La Fuerza aérea argentina utilizará esta capacidad para reconstruir un cuerpo de pilotos profesionales y como un elemento de disuasión de actividades ilícitas”. El T6-C Texan es un biplaza de entrenamiento y ataque liviano que es utilizado por México para el control de fronteras.

B. El impacto en la agenda de seguridad

La consecuencia institucional más visible de la superposición entre la agenda de seguridad y quienes pugnan por la militarización de la estrategia ha sido una creciente interacción entre los ministerios de Seguridad y Defensa bajo el formato de “coordinación de acciones” entre funcionarios de alto nivel relacionados con la seguridad pública. Esta agenda ha sido promovida por los EE. UU. como lo muestran también las constantes reuniones de intercambio y cooperación del Ministerio de Seguridad con funcionarios de ese país.

Son numerosos los acuerdos firmados por el Ministerio de Seguridad en los últimos meses y suponen una mayor capacidad de los Estados Unidos para obtener información sobre ciudadanos argentinos. Uno de ellos habilita al FBI a colaborar con el Ministerio de Seguridad para “establecer una red nacional de Centros de Fusión de Inteligencia para detectar e interrumpir el terrorismo y el crimen organizado.” En 2012, estos centros fueron señalados por una comisión bipartidaria del Senado de los Estados Unidos como un riesgo para las libertades civiles.

En el mismo sentido, durante la reciente visita a la Argentina del presidente de México, Enrique Peña Nieto, se firmaron un total de 17 memorándums bilaterales de entendimiento. En el discurso de bienvenida al presidente mexicano, el mandatario argentino celebró las coincidencias alcanzadas en torno a distintos “desafíos comunes” y enumeró entre los principales “el combate del crimen organizado y el narcotráfico”. Sólo seis de estos acuerdos fueron hechos públicos. Su difusión completa reviste especial importancia dada la trascendencia que ambos mandatarios atribuyeron a cuestiones de seguridad interna sin ninguna mención crítica a las violaciones de los derechos humanos que fueron consecuencia de la militarización en México.

II. 2. El gobierno de Cambiemos y el debilitamiento de la conducción civil

Iniciativas políticas adoptadas

A. Designación de militares como funcionarios del Ministerio de Defensa

Entre 1930 y 1983, el predominio de las dictaduras militares contribuyó a que la autonomía y el protagonismo de las Fuerzas Armadas se naturalizaran tanto para los militares como para los civiles. Esa autonomía y ese protagonismo habían sido factores fundamentales en el desencadenamiento del golpe de Estado de 1976 y en el terrorismo de Estado.

Desde 1983, la capacidad de supervisión del Ministerio de Defensa experimentó altibajos. Luego de un fortalecimiento inicial durante la presidencia de Alfonsín, durante la década de los noventa la estructura para el ejercicio del control se redujo de manera considerable y predominó la “subordinación con autonomía militar”. Sus principales rasgos fueron la delegación en los militares de la administración de sus asuntos internos y una reducción sustancial del número de agencias intraministeriales, como resultado de la implementación de la segunda reforma del Estado y del alineamiento de la política exterior del gobierno de Menem. Aunque con marchas y contramarchas, durante el gobierno de Néstor Kirchner se evidenció la voluntad de decidir sobre asuntos institucionales básicos de la política de defensa que atañen al Ministerio. En 2008, con la reestructuración del Ministerio se avanzó en el fortalecimiento de la conducción civil de las Fuerzas Armadas con la creación de nuevas subsecretarías y direcciones y la incorporación de personal idóneo. Se complementó con la transferencia de servicios científicos especializados que habían funcionado tradicionalmente bajo la órbita militar. Sin embargo, la capacidad técnico-política forjada entonces no fue sostenida luego de 2011 para consolidar la conducción civil.

El actual ministro de Defensa, Julio Martínez, designó a militares retirados en puestos medulares del área de planeamiento estratégico y a otros altos funcionarios que pertenecen a las mismas redes de sociabilidad, profesionales, educativas y políticas de estos militares. No existe impedimento legal para estos nombramientos. En el caso particular del área de la defensa, el nombramiento de militares en condición de retiro, ya sea como asesores o incluso como funcionarios, puede ser necesario desde el punto de vista del conocimiento técnico-profesional. Algunos de ellos fueron importantes para instrumentar el Decreto 727/06. Es claro que el efectivo gobierno y control civil depende de la capacidad de los funcionarios civiles de evitar que el Ministerio de Defensa esté controlado por las Fuerzas Armadas y no tanto de excluir la presencia militar de esa institución. Sin embargo, el gobierno nombró a militares retirados en dos puestos principales del área de Planeamiento Estratégico y Política Militar que es clave en el diseño de la política de defensa: en la subsecretaría que suministra la orientación política y en la dirección que diseña el planeamiento estratégico. Desde allí se elabora el planeamiento estratégico militar, es decir, las directrices que luego orientan la doctrina y el empleo de las fuerzas armadas. Las definiciones que se elaboran en esa área impactan en el sistema educativo, la

doctrina, la adquisición de armamento, entre otros aspectos centrales. La presencia de militares retirados en estos puestos es especialmente preocupante y expresa la relación que asume este gobierno con las Fuerzas Armadas, en detrimento de la responsabilidad institucional de conducirlos.

B. El Decreto 721

El decreto 721/16 delegó en los Jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas numerosas facultades respecto de sus respectivas fuerzas. Según el decreto, esta medida se tomó con el fin de “establecer procedimientos ágiles que permitan atender las cuestiones relacionadas con la gestión del personal de las Fuerzas Armadas” y “simplificar los circuitos administrativos, para dar respuesta a las necesidades del servicio de las Fuerzas Armadas”. Las funciones delegadas son: la designación de los oficiales en los cargos que no constituyen la conducción superior de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, la disposición de los cambios de destino de los oficiales, la designación y disposición de los cambios de destino de los suboficiales, la aprobación de las calificaciones de egreso de escuelas o institutos de reclutamiento de los oficiales, la aprobación de las calificaciones de egreso de las Escuelas Superiores y otorgamiento de los títulos correspondientes, la disposición de las bajas y los retiros obligatorios de los oficiales jefes y oficiales subalternos, la disposición de los retiros y las bajas voluntarios de los oficiales y los suboficiales, la designación del personal militar retirado para funciones docentes en el marco del Estatuto para el Personal Docente Civil de las Fuerzas Armadas, la resolución de los recursos presentados por los oficiales jefes y subalternos contra resoluciones de los Jefes de los Estados Mayores Generales como definitiva y última instancia, agotando así la vía administrativa y la autorización de todos los actos procesales, incluidos promover y contestar demandas.

El Decreto 721 muestra que las autoridades civiles se desentendieron de responsabilidades asignadas por la Ley de Defensa y por los decretos 436/84 y 101/85 firmados por Alfonsín, sin prever el dispositivo de supervisión de aquello que se delega. Ahora, las decisiones sobre las conducciones de cada una de las Fuerzas Armadas, pases y destinos y la contratación de personal docente quedan, entre muchas otras, en manos militares. El Ministerio de Defensa, conducción civil de las fuerzas, quedó a cargo solamente de las designaciones y los retiros del personal militar superior y de los auditores correspondientes a cada arma, aunque el decreto no define quienes están comprendidos dentro de la categoría de “conducción superior”. Las actuales autoridades del Ministerio consideran que la delegación de atribuciones que posibilita mayor margen de autonomía a los militares, se implementa en un marco de consolidación democrática y que por ello no significa una amenaza para la institucionalidad. Sin embargo, se trata de una medida que aunque no tenga efectos inmediatos ni evidentes contribuye a que se naturalice en las fuerzas una rutina de funcionamiento autónomo.

Por su parte, en los últimos meses se ha registrado la paralización de áreas que habían tenido un lugar relevante en la gestión anterior: la Dirección Nacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario y el área de archivos, que aportaban al proceso de justicia por crímenes de lesa humanidad. La interrupción del trabajo de estas áreas es un indicador muy problemático porque el proceso de justicia sigue abierto, con centenares de oficiales procesados y denunciados, y requiere de la búsqueda y desclasificación de archivos. Además, son indispensables para el control político de los ascensos militares y el control disciplinario, en lo que se refiere a los antecedentes de responsabilidad y participación en violaciones a los derechos humanos del pasado y actuales, así como en alzamientos contra el orden democrático.

CONCLUSIONES

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.

En la Argentina, que ha sufrido una de las experiencias represivas más devastadoras durante los años del terrorismo de Estado, la política de Defensa y militar debe ir siempre acompañada de una política de derechos humanos que la fortalezca y la retroalimente. Cualquier política de Defensa que se proponga fortalecer a las Fuerzas Armadas en los roles que le asigna la legislación vigente debe partir de la condena explícita al rol que las Fuerzas Armadas han tenido en la historia reciente del país y en el compromiso activo con la continuidad del proceso de memoria, verdad y justicia por los crímenes cometidos.

Tanto la prevención del terrorismo y del narcotráfico como la contención de la conflictividad social y la protesta fueron argumentos esgrimidos en diferentes etapas de nuestra vida democrática para justificar un posible rol de las Fuerzas Armadas en el ámbito interno. Desde 1983, las coyunturas socialmente críticas han sido utilizadas para legitimar prácticas militarizadas de las instituciones y fuerzas de seguridad o para reclamar la intervención directa de las fuerzas armadas en el restablecimiento del "orden público". La apelación a esta posible intervención constituye un reto que nos obliga a reforzar los consensos en torno del principio de la demarcación y de sus fundamentos histórico políticos.

Este conjunto de medidas y discursos expresa dos problemas políticos: 1) la falta de discusión sobre el papel de las Fuerzas Armadas y los objetivos de la defensa nacional en democracia y 2) la ausencia de reformas institucionales y policiales necesarias para dotar de eficacia a las políticas de seguridad, en particular las vinculadas con mercados ilegales como el tráfico de drogas ilícitas, asociados a altos índices de violencia. En simultáneo, se encubre el abordaje militarizado de las políticas de seguridad y de lucha contra el narcotráfico, cuyos correlatos inmediatos son el "modelo de disputa territorial" y las tácticas y estrategias de ocupación, o la utilización de la inteligencia en desmedro de la investigación criminal.

Hay un debate pendiente sobre el papel de las Fuerzas Armadas y los objetivos de la defensa nacional en democracia que no puede saldarse con una orientación de la política por fuera del marco normativo actual, que podría tener serias repercusiones para nuestro país. Es fundamental que el sistema político reafirme su compromiso con el principio de demarcación, el control civil de las Fuerzas Armadas y la definición de políticas de seguridad que privilegien la reducción de la violencia y fortalezcan la institucionalidad democrática.