

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Elites parlamentarias y “cuestión militar”. Los debates en torno a la Ley de Defensa Nacional, la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Inteligencia. Nacional (Argentina, 1988-2001).

Paula Canelo.

Cita:

Paula Canelo (2009). *Elites parlamentarias y “cuestión militar”. Los debates en torno a la Ley de Defensa Nacional, la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Inteligencia. Nacional (Argentina, 1988-2001)*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1934>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Elites parlamentarias y “cuestión militar”

**Los debates en torno a la Ley de Defensa Nacional,
la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Inteligencia
Nacional (Argentina, 1988-2001)**

Paula Canelo

CONICET/IDAES-UNSAM/FCS-UBA

pvcanelo@yahoo.com

INTRODUCCIÓN

Desde la transición a la democracia en 1983, la “cuestión militar” argentina ha estado estrechamente ligada a la cuestión de los derechos humanos y a la de la reforma militar, los dos temas centrales alrededor de los cuales se articularon -y se articulan- las principales tensiones entre civiles y militares. Sin embargo, y estrechamente asociada a estas dos cuestiones, la transición también llevó a un primer plano una problemática mayor: la de la definición del rol que deben cumplir las Fuerzas Armadas en el marco democrático.

El desafío no era menor. En primer lugar, luego de la devastadora experiencia del terrorismo estatal resultaba fundamental apartar de la seguridad interior a unas Fuerzas Armadas que históricamente se habían visto involucradas más en misiones de orden interno -represión de huelgas, mantenimiento de la paz interna y control de las fronteras- que en conflictos externos. En segundo lugar, era necesario revertir la tradición que había anudado durante décadas la incapacidad y/o desinterés de los políticos para involucrarse en cuestiones relacionadas con la defensa, con la “corporativización” de las Fuerzas Armadas, que habían gozado de una importante autonomía en materia de funcionamiento y decisiones¹.

Esta gran problemática de la transición no logró ser resuelta por ninguno de los gobiernos democráticos que se sucedieron entre 1983 y 2001. Las sucesivas administraciones de Raúl Alfonsín, Carlos Menem y Fernando De la Rúa no lograron responder satisfactoriamente a la pregunta sobre qué hacer con las Fuerzas Armadas argentinas. Y esto ha agravado significativamente la profunda crisis militar, que excede largamente la cuestión de los derechos humanos.

En torno a estos interrogantes, en la presente ponencia analizamos los debates parlamentarios en torno a las tres normas principales que rigen la actividad de las Fuerzas Armadas: la Ley N°23.554 de Defensa Nacional de 1988, la Ley N° 24059 de Seguridad Interior de 1992 y la Ley N° 25520 de Inteligencia Nacional de 2001.

LA LEY DE DEFENSA NACIONAL

Para el gobierno de Raúl Alfonsín, la necesidad de sancionar una Ley de Defensa que reemplazara a la Ley N° 16970 de 1966, instrumento central de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), surgió en un complejo escenario. Hacia 1984, el gobierno enfrentaba un recrudecimiento de las tensiones militares producto sobre todo de la política de “judicialización” del terrorismo estatal, un incremento de la puja corporativa y una inminente crisis económica.

El 13 de diciembre de 1984 el Poder Ejecutivo le envió a la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados el anteproyecto de Ley de Defensa, señalando que buscaba “reafirmar la autoridad del presidente de la Nación (...), desarticular ciertos mecanismos y ámbitos jurídicos de autonomía

¹ López, Ernesto (1994): *Ni la ceniza ni la gloria*. Buenos Aires: UNQui.

institucional de las fuerzas militares y erradicar los parámetros básicos de la DSN”². El PJ presentó importantes resistencias al proyecto por considerar que las Fuerzas Armadas debían tener participación en “seguridad interna” (*Tiempo Argentino*, 6/6/1985), y porque, como afirmaba el diputado Melón, no contemplaba la hipótesis de “rebrote subversivo”, ignorando la experiencia de “Perú con Sendero Luminoso” (*La Nación*, 25/6/1985).

El proyecto fue aprobado en Diputados el 21 de agosto de 1985. Ya en Senadores, los miembros de la Comisión de Defensa decidieron “consultarlo” “con todos los sectores de la vida nacional”, autorizando a los jefes militares a influir directamente en las decisiones. El vicealmirante Arosa, Jefe de la Armada, presentó un proyecto que recomendaba la intervención militar en “caso de amenaza o intervención militar, económica, diplomática o ideológica” (*La Razón*, 15/8/1986), y el brigadier Crespo, Jefe de la Fuerza Aérea, proponía “la intervención de las Fuerzas Armadas en caso de conflicto interno” (*Clarín*, 22/8/1986).

El PJ del Senado presentó tres proyectos diferentes inspirados en la DSN (*La Prensa*, 15/10/1986 y *La Nación*, 23/10/1986); y de la compatibilización de los mismos surgió el definitivo, que fue aprobado el 23 de octubre de 1986 y que excluía la participación de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interior, lo que constituía una derrota de la oposición y de las presiones castrenses (*Clarín*, 24/10/1986). El proyecto modificado pasó a Diputados una vez más, donde, sin embargo, fue abandonado³.

Pero el levantamiento “carapintada” de Semana Santa en abril de 1987 reactivó tanto el interés sobre la Ley de Defensa como las presiones de los partidarios de la “militarización de la seguridad interior”⁴. El general Caridi, Jefe del Ejército, destacaba la “resistencia ostensible en el personal superior y subalterno de la Fuerza” a cumplir órdenes de “represión de la clase trabajadora (salvo) aquella que se encuentra ideologizada con ideas marxistas” (*El Informador Público*, cit. en *El Bimestre*, 6/11/1987). Paralelamente, los Estados Unidos presionaban por involucrar a los militares latinoamericanos en la lucha contra el “enemigo interno”; en la XVII Conferencia de Ejércitos Americanos realizada en Mar del Plata en noviembre, se definieron tres enemigos fundamentales de la región: “terrorismo de izquierda”, “narcotraficantes” e “ideologías exóticas”, incluyendo al “gramscismo” y la teología de la liberación⁵.

² Sain, Marcelo (1999): *Alfonsín, Menem e as relações cívico-militares*. Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas, traducción propia.

³ López, Ernesto (1996): “Argentina 1991: las nuevas oportunidades para el control civil”. En López y Pion-Berlin: *Democracia y cuestión militar*. Buenos Aires: UNQui.

⁴ Canelo, Paula (2009): “¿Un nuevo rol para las Fuerzas Armadas? Políticos y militares frente a la protesta social, los derechos humanos y la crisis presupuestaria. (Argentina, 1995-2002)”. Buenos Aires: CLACSO. En prensa.

⁵ López y Pion-Berlin, Op. Cit.

Y a fines de diciembre de 1987, como producto de la “política de colaboración” legislativa entre el PJ y la UCR⁶, fue presentado en Diputados el “proyecto Toma”, impulsado por los dos partidos mayoritarios, el PI y la DC. El texto contenía los elementos centrales del “consenso básico en materia de defensa y seguridad” (Sain, 2001), que concebía a las Fuerzas Armadas como un instrumento del poder político en el ámbito de la defensa nacional, y que limitaba su empleo para enfrentar las agresiones de origen externo, apartándolas del manejo de hipótesis de naturaleza interna. Los puntos más novedosos eran la distinción entre defensa nacional y seguridad interior, el otorgamiento de un nuevo protagonismo para el Ministerio de Defensa y para el Estado Mayor Conjunto y la creación del Consejo de Defensa Nacional -ámbito de toma de decisiones relativas a las hipótesis de conflicto y guerra-⁷ (*Bases jurídicas, orgánicas y funcionales para la preparación, ejecución y control de la defensa nacional. Proyecto de ley. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, diciembre 28 y 29 de 1987: 4685 y ss.).

Las objeciones de la oposición se concentraron en la “artificialidad” de la distinción entre seguridad interior y defensa nacional, el alejamiento de las Fuerzas Armadas del ámbito de toma de decisiones, y la ausencia de definición de un rol militar que superara lo meramente “negativo”: el proyecto no definía qué entendía por seguridad interior, por “agresión de origen externo”, y no preveía que un “agresor externo” pudiera aparecer “encubierto” en conflictos internos, etc. (*Op. Cit.*: 4719 y ss.).

Sin embargo, hacia fines de 1987, la sanción de la Ley de Defensa Nacional era una necesidad política. Con el apoyo de la UCR, parte del PJ, el MPN y el PSP, el “proyecto Toma” recibía media sanción de Diputados el 29 de diciembre, y pasaba a Senadores (*Varios*, 31/12/1987), donde se mantuvieron las posturas sostenidas por los diputados meses antes.

Finalmente, el 13 de abril de 1988 fue sancionada la Ley N°23.554 de Defensa Nacional, que establecía que el empleo de las Fuerzas Armadas debía ser reservado para “enfrentar las agresiones de origen externo”, enfatizando que “las cuestiones relativas a la política interna del país” no podían constituir “hipótesis de trabajo de los organismos de inteligencia militar”.

Sin embargo, el copamiento del cuartel de La Tablada en enero de 1989 fortaleció el diagnóstico de la permanencia de “amenazas a la seguridad interna” por sobre las de “origen externo”, y Alfonsín creó por Decreto N° 83 el Consejo de Seguridad Nacional para asesorar al gobierno en “acción antisubversiva”; en marzo de 1989, por Decreto N° 327, creó el Comité de Seguridad Interior (*La Nación*, 11/3/1989). Se inauguró así la que sería una permanente tensión entre las leyes que limitaban a

⁶ Aboy Carlés, Gerardo (2001): *Las dos fronteras de la democracia argentina*. Rosario: Homo Sapiens.

⁷ Donadío, Marcela (1993): *El papel del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas en el sistema de defensa nacional*. Buenos Aires: Centro de Estudios Proyecto Nacional.

las Fuerzas Armadas al combate del “enemigo externo”, y un conjunto de otras disposiciones legales dictadas por los sucesivos presidentes democráticos que habilitaban la intervención militar en el control, prevención o represión de amenazas contra la seguridad interna.

LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR

Durante la presidencia menemista, la ausencia de consensos en torno a la “cuestión militar” fue siendo progresivamente sustituida por un crudo pragmatismo político. Asimismo, durante los noventa se mantuvo la tendencia a la “militarización de la seguridad interior”, alimentada tanto por la crisis hiperinflacionaria y la conflictividad social de los primeros años como por el ingreso de la protesta social en la agenda de la seguridad a partir de mediados de la década⁸. En febrero de 1990, y ante el peligro de “desborde social” generado por una nueva crisis hiperinflacionaria, Menem afirmó que el gobierno estaba contemplando “la posible intervención de las Fuerzas Armadas en eventuales conflictos internos” mediante una modificación de la Ley de Defensa (*La Nación*, 11/2/1990). En marzo, el Decreto N° 392 autorizó la participación militar en la prevención y represión de “hechos que constituyan un estado de conmoción interior de gravedad” (*La Nación*, 4/3/1990).

En este marco se insertan los debates parlamentarios en torno a la Ley de Seguridad Interior. El tratamiento del proyecto de los diputados Bisciotti (UCR) y Toma (PJ) se inició en junio de 1991, y las discusiones mantuvieron los elementos centrales del “consenso básico en materia de defensa y seguridad”: la distinción entre la “defensa exterior” y la “seguridad interior”, la prohibición dirigida a las Fuerzas Armadas de involucrarse en la segunda, y una visión estrictamente “negativa” sobre el rol militar. Según los opositores, como Aramouni (PDC) y Fernández de Quarracino (PSU – UCR), el proyecto mantenía “el esquema de la perversa doctrina de la seguridad nacional”. (*Ley de Seguridad Interior. Proyecto de ley. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, junio 12 y 13 de 1991: 629 y ss.), mientras que Zamora (MAS), advertía que “el gobierno necesita de este sistema de seguridad interior (para) utilizar las fuerzas armadas y de seguridad contra el pueblo” (*Cámara de Diputados de la Nación, Sesiones Ordinarias, 1990, Supl. 6 al orden del día N741: 2816*).

Sin embargo, el menemismo necesitaba contar con todos los recursos represivos posibles para mantener el orden interno, así como también “complementar doctrinariamente” el feroz ajuste que encaraba el Ministro de Defensa González sobre las Fuerzas Armadas como parte de la política más amplia de reforma del Estado. Así, el acuerdo radical-peronista permitió aprobar el proyecto sin

⁸ Canelo, Op. Cit.

modificaciones significativas en Diputados el 20 de junio de 1991 y en Senadores el 18 de diciembre de 1991.

Finalmente, la Ley N° 24059 de Seguridad Interior, del 17 de enero de 1992, distinguía, al igual que su antecesora, entre defensa nacional y seguridad interior, y entendía a esta última como ámbito exclusivo de “todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación” (*Boletín Oficial*, 17/1/1992). El involucramiento de las Fuerzas Armadas quedaba limitado a tres situaciones distintas. En primer lugar, Defensa podía disponer el apoyo militar a “las operaciones de seguridad interior mediante la afectación (...) de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones”; en segundo lugar, en “la preservación de la Fuerza Armada y el restablecimiento del orden” dentro de la “jurisdicción militar”, frente a “todo atentado en tiempo de paz”; por último, en el “restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional” sólo “en aquéllos casos excepcionales en el que el sistema de seguridad interior (...) resulte insuficiente a criterio del presidente de la Nación”, caso en el cual éste podía disponer “el empleo de elementos de combate de las fuerzas armadas (...) previa declaración del estado de sitio” (*Boletín Oficial*, 17/1/1992). Además, el empleo era sometido a ciertas condiciones: que “la conducción de las Fuerzas Armadas, de Seguridad y policiales nacionales y provinciales” quedara en manos del Presidente, que la designación de un comandante operacional de las Fuerzas Armadas, al que debían subordinarse las fuerzas de seguridad y policiales, se limitara “(a)l ámbito territorial definido para dicho comando”, y por último, que no incidiera “en la doctrina, organización equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas” (*Boletín Oficial*, 17/1/1992).

LA LEY DE INTELIGENCIA NACIONAL

Durante el gobierno de Fernando De la Rúa la profunda crisis militar se agravó considerablemente, producto, sobre todo, del salvaje plan de ajuste económico aplicado. En este contexto, las imprecisiones de la dirigencia política y las presiones en torno a la “militarización de la seguridad interior” fueron alentadas por el impacto del denominado “11-S”, que reveló una nueva situación de seguridad mundial, enfocada hacia la lucha contra el terrorismo internacional.

El Ministro de Defensa Jaunarena proponía “adecuar nuestro sistema de defensa y seguridad” y vincular “la inteligencia interna con la externa”, ya que “muchas veces, para atender un nuevo conflicto, se plantea una disyuntiva terrible: o se viola la ley para atender eficazmente el conflicto, o se atiene a la ley y no le da una respuesta eficaz” (*La Nación*, 16/9/2001). De la Rúa sostenía que “el terrorismo es un

ataque exterior, de modo que las Fuerzas Armadas deben actuar también en eso, sin violar la ley de seguridad interior, que prohíbe hacer inteligencia interna de los propios ciudadanos o de carácter político” (*La Nación*, 25/9/2001). Lo cierto es que el “11-S” impulsó la redacción de una reglamentación de la Ley de Defensa Nacional por parte del Ministerio de Defensa, y la discusión parlamentaria de una Ley de Inteligencia.

El proyecto de Ley de Inteligencia surgió como iniciativa de la SIDE, que se constituyó en el seno de la Comisión Bicameral que tuvo a su cargo el estudio del tema, sin que el Ejecutivo pidiera ninguna modificación al texto definitivo (*Intervención del Diputado Fernando Montoya en la Reunión No. 42 - 12a. Sesión ORDINARIA (ESPECIAL) celebrada el 27/11/2001, en <http://www1.bcdn.gov.ar/>*). Durante el debate en Senadores se reactivó una vez más el “consenso básico en materia de defensa y seguridad”: la Comisión de Defensa diferenció entre el ámbito de “inteligencia criminal” y “nacional”, y el de la “inteligencia estratégica militar”, limitando esta última al “conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de la defensa nacional”. Tras la aprobación del proyecto en Senadores el 7 de noviembre de 2001, y ya en Diputados, la urgencia en el tratamiento primó sobre las objeciones –más de forma que de fondo- de los parlamentarios opositores; el diputado cavallista Allende Iriarte advertía que “no podemos pasar el verano en esta crítica situación que estamos viviendo en el mundo sin que la Argentina tenga una ley moderna y democrática que rija los sistemas de inteligencia” (*Intervención del Diputado Alberto Allende Iriarte, Op. Cit.*).

Finalmente, el 3 de diciembre de 2001 fue promulgada la Ley N° 25520 de Inteligencia Nacional, que regulaba el funcionamiento y controlaba las actividades de inteligencia del Estado y de los organismos del sistema de inteligencia. En la misma se frustraban los planes de los partidarios de la “militarización”, ya que se realizaba una tajante distinción entre inteligencia “nacional”, “criminal” e “inteligencia estratégica militar”. En primer lugar, la “inteligencia nacional”, referida a “los hechos, amenazas, riesgos y conflictos que afecten la seguridad exterior e interior de la Nación” (*Boletín Oficial*, 6/12/2001), quedaba en manos de la Secretaría de Inteligencia, dependiente de la Presidencia y bajo control parlamentario. En segundo lugar, la “inteligencia criminal”, “referida a las actividades criminales específicas”, era puesta bajo la órbita de la Secretaría de Seguridad Interior (*Boletín Oficial*, 6/12/2001). Por último, la “Inteligencia Estratégica Militar”, o “conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional”, era objeto de la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar, bajo la jurisdicción del Ministerio de Defensa.

REFLEXIONES FINALES

Los debates analizados permiten extraer un conjunto de conclusiones sobre el rol jugado por las elites parlamentarias argentinas en torno a la “cuestión militar” entre 1988 y 2001.

En primer lugar, estos debates reflejan la ausencia de un consenso político significativo en el seno de la dirigencia parlamentaria en torno al rol que deben cumplir las Fuerzas Armadas en democracia: el contenido de las leyes es el resultado del enfrentamiento entre los defensores del “consenso básico en materia de defensa y seguridad” con los partidarios de la “militarización de la seguridad interior”, tanto civiles como militares.

En segundo lugar, los mismos evidencian la incapacidad y/o desinterés del Parlamento argentino en torno a la “cuestión militar”, y que en las tomas de decisiones primaron los imperativos economicistas – reducción estatal, ajuste económico, etc.- y/o relacionados con urgencias políticas coyunturales – Semana Santa, escenarios de conflictividad social, “11-S”, etc.- por sobre los contenidos doctrinarios.

Por último, las posiciones sostenidas y los objetivos perseguidos por los parlamentarios argentinos son inseparables de la importante influencia que aún conservan las Fuerzas Armadas en la definición de las reglas que rigen su actividad, y de su inclinación –compartida por gran parte de los políticos- a mantener como hipótesis de conflicto amenazas inscriptas en el ámbito de la “seguridad interior” - protesta social, narcotráfico, “subversión”, etc.-.