

II

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR SENADOR VACA

Palabras del miembro informante por el bloque oficialista sobre el dictamen de mayoría en la ley de seguridad interior, senador Eduardo Pedro Vaca

Señor presidente:

Hoy venimos a este recinto a dar un principio de respuesta a un reclamo angustiante de nuestra gente. Todos los días y desde hace ya mucho tiempo, tanto a través de los medios de comunicación como en el diario contacto con nuestros conciudadanos, vemos crecer la preocupación por el nivel de seguridad de nuestro país. No es ocioso comprobar si efectivamente las estadísticas del delito han crecido o no en los últimos tiempos; pero debemos asumir que en la percepción de nuestra sociedad así ha sido. Es preciso entonces dar una respuesta efectiva que ponga en su justo lugar la idea —ciertas veces justificada pero muchas más promovida malintencionadamente— de que los políticos nos desentendemos de los problemas reales de nuestra sociedad.

Más allá de la inevitable tarea de profundizar en los motivos de esta sensación de inseguridad que se abate sobre nuestra población y la incidencia que en ella pudieran tener otras variables especialmente psicosociales —como la incertidumbre frente al dramático proceso de cambio estructural que enfrenta la Argentina—, no podemos negar que mientras el delito organizado perfecciona día a día su accionar incorporando hasta las más modernas tecnologías, el Estado no ha crecido en respuestas con la misma intensidad y sobre todo velocidad.

Es a este desafío —además de llenar el vacío legal que ordena cubrir la ley de defensa— que es opinión de nuestro bloque se da respuesta con el proyecto venido de la Honorable Cámara de Diputados a consideración de la Honorable Cámara.

El logro de la seguridad —en un sentido amplio— constituye sin lugar a dudas uno de los motivos fundacionales de toda comunidad humana. En el transcurso de la

historia de la civilización, comenzando por las más elementales formas de asociación en la era de las cavernas hasta los actuales Estados modernos y las organizaciones supranacionales, la noción de seguridad ante la amenaza y/o el uso de la violencia contra la vida, la libertad y el patrimonio material de cada miembro de una sociedad, y ante las amenazas y violencias contra la propia comunidad como un todo, ha estado siempre presente como un tema prioritario.

En este camino, se ha ido produciendo un fenómeno de especialización en el campo del monopolio legal de los recursos humanos y materiales para la seguridad —también llamado “monopolio estatal de la violencia”— profundamente ligado al desarrollo de los sistemas jurídicos al interior de los Estados, y entre los Estados, de la aceptación de unas normas legales como sustentado básico de la convivencia social y expresión de un sistema de valores tanto en el campo nacional como internacional.

Así, los aspectos relativos a la seguridad externa de esas comunidades nacionales, se han ido derivando de las políticas que determinan la inserción internacional de cada Estado, su correspondiente juego de alianzas y capacidad de disuasión necesaria y suficiente a tal inserción. Esto se expresa en políticas de defensa que ordenan el potencial nacional y a partir de las cuales se diseña el instrumento militar para alcanzar el grado de disuasión adecuado a las hipótesis de conflicto (y cooperación) externos.

Los aspectos relativos a la seguridad interior de los Estados —basado como decíamos en su ordenamiento jurídico internacional— ha generado a su vez la especialización de otros miembros de la comunidad y sus respectivas instituciones.

Todo esto se perfecciona en los países de tradición republicana mediante la participación de los tres poder

de acuerdo a la distribución de roles que cada régimen constitucional les asigne. En el caso de nuestro país, el Poder Ejecutivo se estructura mediante una distribución de las áreas de conducción del gobierno entre distintos ministerios, cuyas responsabilidades se asignan mediante una ley específica.

Esto no significa que en la temática de la seguridad interior —como en cualquier otra área de conducción político estatal— pueda admitirse una compartimentación ministerial estanca que afecta la sensatez. De allí que la actuación simultánea y conjunta del gabinete y la constante creación de órganos interministeriales, constituyen un mecanismo idóneo para, respetando las competencias específicas, asegurar la interacción óptima para el cumplimiento de las misiones asignadas a cada ministerio.

En tal sentido, el proyecto contempla el ejemplo de las sociedades que han alcanzado un alto grado de eficiencia en su conducción de la seguridad interior; por ello se basa en las siguientes premisas básicas:

1º — Las características de la problemática de la seguridad interior hacen de la misma un tema esencialmente político e instrumentalmente técnico, por ello la responsabilidad primaria debe estar asentada en el Ministerio del Interior.

2º — Cabe destacar en tal sentido, que así como en las modernas concepciones de la defensa nacional el Ministerio de Defensa ejerce la conducción política y administrativa de las fuerzas armadas, el logro de la seguridad interior requiere el fortalecimiento del rol del Ministerio del Interior, especialmente en cuanto a las facultades de diseño y control de las políticas de seguridad interior, así como la coordinación y supervisión del accionar de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad, a cuyo cargo se encuentra la materialización del esfuerzo nacional de policía.

El objetivo de dicha coordinación y del referido esfuerzo, no es otro que el logro de la seguridad interior. La misma es definida en el proyecto como una "... situación de hecho basada en el derecho, en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional..." Se destaca que la actividad estará enderezada a la preservación de los valores enunciados y no a la limitación o la supresión de los mismos que caracteriza a los regímenes autoritarios.

El rol del Ministerio del Interior es de fundamental importancia para la eficacia y la economía de medios y esfuerzos que debe caracterizar el accionar estatal en materia de seguridad pública. Para que este rol pueda ser cumplido sin afectar la normativa constitucional que mantiene en el ámbito provincial la función de mantener su seguridad interior, el proyecto es un instrumento legal con carácter de convenio que incluye una participación patagónica de las provincias que se adhieran al mismo en las decisiones de seguridad que las afectan directamente.

Para la materialización de la expresada coordinación contempla el ejercicio de la misma a través de los siguientes órganos: el Consejo de Seguridad Interior, el Comité de Crisis, la Subsecretaría de seguridad Interior, el Centro de Planeamiento y Control, y la Dirección de Inteligencia Interior.

El Consejo de Seguridad Interior tiene por misión el asesoramiento al presidente de la Nación en la elaboración de las políticas correspondientes al ámbito de la seguridad interior, como asimismo en la elaboración de los planes y la ejecución de las acciones tendientes a asegurar un adecuado nivel de seguridad interior.

Sin perjuicio de la labor de asesoramiento permanente por parte del Consejo de Seguridad Interior, se crea un órgano destinado a ejercer la conducción política y supervisión operacional de las fuerzas federales y provinciales que se encuentren empeñadas en el restablecimiento de la seguridad interior en cualquier lugar del territorio nacional; el Comité de Crisis. La presencia como copresidentes del titular del ministerio político nacional y del gobernador provincial, permite aunar la eficacia y homogeneidad de criterios en el accionar, con el respeto de las autonomías provinciales. De lo contrario no se podría legislar en la materia sin una previa reforma constitucional.

Entre las facultades del Ministerio del Interior previstas en el proyecto, se encuentra la dirección y coordinación de la actividad de los órganos de inteligencia de la Policía Federal Argentina, y del Servicio Penitenciario Federal; como también de los pertenecientes a Gendarmería Nacional y a Prefectura Naval Argentina, en estos últimos casos exclusivamente a los efectos concernientes a la seguridad interior, y de los existentes a nivel provincial, de acuerdo a los convenios que se celebren. Dicha importante facultad tiene por finalidad proporcionar la información e inteligencia necesarios para la elaboración de los planes y la conducción de las acciones correspondientes al ámbito comprendido en el proyecto. Se ha contemplado, en consecuencia, la creación al efecto de una dirección nacional de inteligencia interior.

Por otra parte, para cooperar en la elaboración de los planes y conducción de las acciones precedentemente aludidos, se crea un Centro de Planeamiento y Control integrado por personal superior de Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional, prefectura Naval Argentina y policías provinciales, contando con un representante permanente del Estado Mayor Conjunto, así como por los funcionarios que fueren necesarios.

Por otra parte, se contempla expresamente que el empleo de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad nacionales fuera de jurisdicción federal (entendida ésta tanto territorial como por materia), estará estrictamente sujeto al acaecimiento de supuestos de clara excepcionalidad. Tales como situaciones de peligro colectivo para la vida, la libertad y el patrimonio de los habitantes de una región determinada; graves amenazas en todo el país o en una región determinada del mismo, para los derechos y garantías constitucionales o la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal; o bien situaciones de desastre según los términos que norman la defensa civil. Queda así excluida toda posibilidad de empleo de las fuerzas federales con finalidades de limitación de las autonomías provinciales o de sustitución de las facultades de los gobiernos provinciales para asegurar en condiciones normales la seguridad interior dentro de sus respectivos territorios. Ello sin perjuicio de las normales funciones de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional, de ejercer la policía de seguridad y judicial en el fuero federal.

Se contempla por otra parte la creación, en cada provincia que adhiera a la presente ley, de un consejo provincial de complementación para la seguridad interior.

El mismo constituirá un órgano no permanente presidido por el Ministro de Gobierno (o similar) de la Provincia respectiva y estará integrado por los responsables provinciales del área de seguridad y las máximas autoridades destinadas en la Provincia de Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y Policía Federal Argentina. Dichos Consejos tendrán como misión la complementación y el logro del constante perfeccionamiento en el accionar en materia de seguridad interior en el territorio provincial mediante el intercambio de información, el seguimiento de la situación, el logro de acuerdos sobre modalidad y previsión de operaciones conjuntas y la evaluación de los resultados.

Finalmente consideramos imprescindible explicar la concepción que sustenta el proyecto en relación al tema de la participación de las fuerzas armadas en la seguridad interior.

Existen dos corrientes de pensamiento al respecto. Ambas poseen fundamentos de cierta razonabilidad pero conducen a nuestro criterio a generar —en su aplicación— riesgos concretos a los propios valores que se quiere tutelar y por ello como lo veremos luego, creemos haber adoptado una posición superadora y posible.

Estas corrientes mencionadas se diferencian de los pasos a seguir frente al supuesto dado del desborde de los sistemas de seguridad interior por un grado tal de conmoción que ponga en serio peligro a la integridad nacional o al sistema institucional vigente.

La primera postura parte de considerar que semejante grado de conmoción sólo puede hallar explicación —frente a un sistema de seguridad eficiente— en una pérdida del consenso social de las autoridades constituidas de tal magnitud que el único remedio para la legitimación de la restauración del orden es la renuncia de las mismas; continúa luego sosteniendo que a ello debe seguir la inmediata aplicación de mecanismos ya previstos para el restablecimiento del principio de la soberanía popular y la ejecución de todas las reformas necesarias en el sistema institucional para restablecer el imprescindible consenso social del mismo. Ejemplos muy recientes que justifican esta postura están dados por lo sucedido en los países de Europa del Este donde al producirse las situaciones de conmoción que superaban o amenazaban con superar los sistemas de seguridad —y aún con poner en peligro las integridades nacionales— no se optó por el empleo de las fuerzas armadas en la represión (salvo Rumania) sino que se apeló a mecanismos institucionales que permitieron restaurar sistemas con la legitimidad consensual de que carecía el modelo socialista preexistente.

Otra corriente señala frente al mismo supuesto que sólo cabe el empleo de la totalidad de los medios coercitivos disponibles y que para que esto sea posible debe planificarse de antemano la participación que le pueda tocar a las fuerzas armadas, asignándoles hipótesis de conflicto interno, capacitándolas para las actividades de restauración del orden y permitiéndoles la realización de inteligencia sobre seguridad interior de tal modo de evitar costos innecesarios a las fuerzas cuando sean empleadas.

La alternativa superadora que hemos elaborado parte del siguiente análisis de estas posturas:

En relación a la primera: Parece exagerado señalar que todas las situaciones de conmoción interior que pudieran producir desbordes de los sistemas de seguridad, aun localmente y en especial en territorios tan extendidos como el nuestro, configuren situaciones de deslegitimidad consensual como para exigir soluciones como la propuesta; por otra parte si el supuesto es la pérdida del consenso social del sistema no se entiende cuál sería la diferencia que permitiría restablecer la normalidad con las fuerzas del orden y negar hacerlo con las fuerzas armadas.

En relación a la segunda: Esta postura —al igual que los cuestionamientos que se hacen a la diferenciación conceptual entre defensa nacional y seguridad interior— encuentran sustento teórico en una concepción estrategista (en el sentido militar del término). Según ella todos los conflictos de orden político, económico, social, cultural, etcétera, al interior de una sociedad son parte de un macroconflicto teleológicamente bélico. Esta concepción se expresa habitualmente a través de los conceptos de "escalada del conflicto" o "conflictos de baja intensidad". Sin embargo hoy en día la dinámica internacional ha desacomodado a quienes en los centros de poder elaboraron esta teoría que no logran reacomodarla al dramático proceso de distensión ocasionado por el derrumbe del bloque socialista.

Asimismo consideramos que nuestra Nación ha sufrido demasiado por haber aceptado en otros tiempos la "militarización" de los conflictos políticos y en particular lo han sufrido nuestras propias instituciones armadas. Es por ello que aun con la incomprensión de quienes acusan de antimilitaristas a estas posiciones creemos interpretar el sentir de nuestros hombres de armas que —particularmente— tras la guerra del Atlántico Sur reclaman mantenerse en sus funciones específicas impidiendo su involucramiento prematuro en problemas de neta índole policial como lo es la lucha contra todo tipo de delinquentes incluyendo narcotraficantes y terroristas.

Los principios generales del rol asignado a las fuerzas armadas dentro del ámbito de la seguridad interior, son entonces los de subsidiariedad y complementación. Subsidiariedad, en cuanto a que prioritariamente habrán de emplearse los medios propios del sistema de seguridad interior —los cuerpos policiales y las fuerzas de seguridad— que son aquellos que por su formación y equipamiento son más aptos para responder a las exigencias específicas del ámbito analizado. Complementación, por la posible colaboración de las fuerzas armadas en aquellos aspectos, fundamentalmente logísticos, en los cuales las mismas pueden coadyuvar a incrementar la eficacia del sistema, sin que se altere el principio de subsidiariedad antes referido. Tal apoyo tiene el mismo sentido e igual criterio de horizontalidad funcional con el que los organismos e instituciones dependientes de otras áreas colaboran con el Ministerio de Defensa cuando las necesidades de la defensa nacional lo requieren.

Por otra parte, frente a situaciones que pudieran desbordar las capacidades del sistema de seguridad interior previsto en el proyecto, se han establecido mecanismos tendientes a precisar el ejercicio por parte del presidente de la Nación en materia de seguridad interior, de las facultades que le confiere el artículo 86 incisos 15 y

17, con relación a las fuerzas armadas. Por ello se ha establecido que la declaración del estado de sitio constituirá requisito imprescindible para que elementos de combate de las fuerzas armadas sean empleados en operaciones de seguridad interior.

Por otra parte, se ha contemplado que el empleo de los elementos de combate de las fuerzas armadas no implique modificaciones en la organización, equipamiento y doctrina con las que han sido conformadas para responder, a agresiones externas. Dicha estipulación tiene por objeto evitar que las aludidas fuerzas deban abandonar las características que las tornan idóneas para el cumplimiento de su misión específica, así como la habitualidad en el empleo en tareas ajenas a dicha misión que se derivaría de su adaptación con carácter permanente para el cumplimiento de tareas de seguridad. Es por ello que habremos de considerar como síntesis, que sólo una situación excepcionalísima habrá de obligar a emplear contra los propios argentinos la violencia máxima propia del accionar militar.

La protección de los derechos y garantías

Se ha previsto un título especial donde se recepta la necesidad de contar con adecuados mecanismos de control para evitar, que las desviaciones de sus hombres, puedan llevar a que las instituciones cuya finalidad es dar seguridad a la población sean los causantes de la inseguridad. Demasiado doloroso para los hombres de bien que forman nuestras instituciones de seguridad sería recordar los casos —no por recientes fruto exclusivo de esta época— en que numerosos miembros de las fuerzas policiales se ven involucrados en la comisión de delitos tan aberrantes como el secuestro extorsivo.

Por ello es que toda institución de seguridad y policial debe entender que la existencia de mecanismos de control parlamentarios refuerza su imagen ante la sociedad porque le permite sentirse protegida por la fuente de legitimidad que el Parlamento le otorga. Lo mismo hemos propuesto, señor presidente en el proyecto de ley de inteligencia que hemos presentado hace un mes para la consideración de esta Honorable Cámara, de manera de complementar en detalle las previsiones que el presente texto sujeta a consideración, formula en forma genérica para los organismos de seguridad e inteligencia.

Creemos oportuno, además destacar los antecedentes que registra el presente proyecto, que constituye fruto de una serie de esfuerzos. Consideramos oportuno recordar el remoto pero útil precedente de la creación del consejo federal de seguridad mediante el dictado de la ley 14.071, durante el gobierno del teniente general Juan Domingo Perón. Con relación a antecedentes más cercanos, habremos de detallar que a partir de la sanción de la ley 23.554 se desarrollaron una serie de estudios tanto en ámbito del Poder Ejecutivo nacional como del Poder Legislativo, que permitieron alcanzar el necesario consenso que requiere un tema de la trascendencia del que es objeto del presente proyecto.

Creemos en definitiva que la sanción de este proyecto habrá de tener como consecuencia el establecimiento de un sistema de seguridad interior que aúne la eficacia para el cumplimiento de su misión específica, y, por ende, el otorgamiento a los habitantes en nuestro país de un mayor grado de seguridad, con la preservación de los derechos y garantías constitucionales. Por ello, lo sometemos a consideración de nuestros pares, solicitando su apoyo.