

Las fuerzas armadas y su espacio en la vida democrática

POR MARCELO SAÍN Y VALERIA BARBUTO*

La reinstitucionalización democrática de las Fuerzas Armadas

La apertura democrática iniciada en 1983, estuvo determinada por la necesidad de consolidación institucional. Dentro de este marco se inició el proceso de reinstitucionalización democrática de las Fuerzas Armadas, que entre sus temas centrales implicaba la subordinación militar al gobierno civil y la desmilitarización de la seguridad interior. En cuanto a las reformas concretas, se trató de privilegiar a la defensa nacional como el ámbito exclusivo de organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas, reformular sus misiones y funciones institucionales, y desarticular el conjunto de prerrogativas legales e institucionales que detentaban en materia de seguridad interior.

Desde ese momento y hasta la actualidad, dos posturas antagónicas se enfrentaron tanto en lo legal como en lo político. La primera de dichas posturas, producto de un amplio consenso político, planteaba la no-intervención castrense regular en los asuntos de la seguridad interior, excepto en ciertas circunstancias especiales y excepcionales legal e institucionalmente admitidas. Esto 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. La tendencia opuesta postuló la necesidad de intervención militar en la órbita de la seguridad interior. Ello se reflejó, por ejemplo, en los decretos 83/89 y 327/89 promulgados por Raúl Alfonsín y que habilitaron la intervención castrense para hacer frente a la “lucha contra grupos terroristas”, y el decreto 392/90 de Carlos Menem que amplió aquella intervención para conjurar situaciones de “conmoción social”. Estas disposiciones fueron contrarias al espíritu de las leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior. Sin embargo, la perspectiva oficial privilegió la consideración de las Fuerzas Armadas como instrumentos de control político y social interno y, dado que esto implicaba retomar ciertas prerrogativas en materia de seguridad interior, ello contó con el respaldo de las cúpulas militares.

Ahora bien, la posterior disipación del contexto de alta conflictividad política y social que signó los últimos meses de la gestión alfonsinista y los primeros de la administración menemista, y el simultáneo apuntalamiento de la estabilidad institucional democrática y de la subordinación castrense al gobierno civil –en particular, a partir del último levantamiento *carapintada* y de la consecuente desactivación de ese sector del Ejército a fines de 1990–, enmarcó un nuevo escenario de relaciones civil-militares. Sin embargo, estas particularidades, sumadas a la ausencia en el escenario regional, estratégicamente clave para la Argentina, de situaciones de guerras inminentes en el corto y mediano plazo, y al achicamiento y ajuste de las estructuras militares, no fueron correspondidas por los sucesivos gobiernos democráticos con la construcción política de un modelo institucional de Fuerzas Armadas¹.

En este marco, a partir de la segunda mitad de la década del 90, comenzaron a manifestarse ciertas postulaciones y hechos conducentes a proclamar la necesidad de participación orgánico-funcional de las Fuerzas Armadas en la conjuración de las denominadas “nuevas amenazas” surgidas en el escenario internacional, regional y doméstico durante ese período. Se denominaron “nuevas amenazas” al conjunto de riesgos y situaciones conflictivas no-tradicionales –esto es, no generadas por los conflictos interestatales derivados de diferendos limítrofes-territoriales o de competencias por el dominio estratégico– que estaban particularmente sujetas a una resolución de carácter militar a

* Marcelo Saín, investigador del PIFAS y socio del CELS. Valeria Barbuto, antropóloga, miembro del Programa Memoria y Lucha contra la Impunidad del Terrorismo de Estado, CELS.

¹ Para un abordaje de este proceso, véase: Saín, Marcelo Fabián, *Argentina: las Fuerzas Armadas frente a las «nuevas amenazas» (1990-2001)*, ponencia presentada en el Seminario Internacional “Brasil e Argentina frente às novas ameaças”, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, Brasil, 1 y 2 de agosto del 2001.

través del empleo o de la amenaza de empleo de las Fuerzas Armadas de los países contendientes². La “nueva agenda de seguridad”, contenía el narcotráfico, el fenómeno guerrillero, el terrorismo, los conflictos étnicos, raciales, nacionalistas o religiosos, etc., es decir, amenazas de carácter internas o cuestiones que, conforme el marco institucional argentino, constituyen problemáticas claramente inscritas en el ámbito de la seguridad interior.

Se plantearon, entonces, un conjunto de postulaciones y hechos conducentes a la participación orgánico-funcional de las Fuerzas Armadas. El aliento a esta participación respondió, en primer lugar, a la profunda crisis de identidad de los integrantes de las fuerzas. De esta manera, trataron de encontrar nuevas misiones y funciones que reforzaran el sentido de la propia institución castrense. También se relacionó con la posibilidad de frenar nuevos recortes presupuestarios y conseguir recursos de agencias extranjeras.

En esta situación arribamos primero a los atentados terroristas perpetrados en septiembre pasado en los Estados Unidos y, desde diciembre, a la crisis institucional, social y económica por la que atraviesa Argentina. A partir de la renovada consideración de las Fuerzas Armadas como instrumentos de control político y social interno por parte de ciertas fracciones sociales y políticas que, por cierto, no parecen representar al conjunto de espectro político y social argentino, se ha renovado la 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.

El marco normativo en materia de Seguridad Interior y Defensa Nacional

Como referimos en párrafos anteriores, a partir de la instauración democrática de 1983, el desafío más importante en términos de la reformulación de las relaciones civil-militares precedentes pasaba por desmilitarizar a la seguridad interior, lo que suponía la derogación de la Ley 16.970 de Defensa Nacional³ y la sanción de una nueva norma que asentara la defensa nacional y a las Fuerzas Armadas sobre bases conceptuales e institucionales de carácter democráticas.

Sin embargo, transcurrieron tres años y medio del gobierno de Raúl Alfonsín hasta que el 13 de abril de 1988, el Congreso sancionó la Ley 23.554 de Defensa Nacional⁴.

Esta norma fue superadora del marco legal en el que se anclaba la Doctrina de la Seguridad Nacional, en particular al instituir a las Fuerzas Armadas, exclusivamente, como el “instrumento militar de la defensa nacional”.

En primer lugar, la referida ley estableció las “bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación, ejecución y control de la defensa nacional”, definiendo

² Para un abordaje teórico-conceptual de las “nuevas amenazas”, véase: Saint-Pierre, Héctor, *Aproximações conceitual ao tema das ameaças*, ponencia presentada en el Seminario Internacional “Brasil e Argentina frente às novas ameaças”, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, Brasil, 1 y 2 de agosto del 2001; y López, Ernesto, *Nueva problemática de seguridad y nuevas amenazas*, ponencia presentada en el Seminario Internacional “Brasil e Argentina frente às novas ameaças”, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, Brasil, 1 y 2 de agosto del 2001.

³ Publicada en el Boletín Oficial del 10 de octubre de 1966. La ley 16.970 estaba vigente desde 1966 y, acorde con los supuestos básicos de la Doctrina de la Seguridad Nacional, establecía que “la preparación y ejecución de la defensa nacional” se orientaba a “lograr y mantener la seguridad nacional necesaria para el desarrollo de las actividades del país, en procura de sus objetivos nacionales” y se definía a la defensa como “el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr la seguridad nacional”. En este marco legal, la defensa nacional, de la que las Fuerzas Armadas constituían su institución de planeamiento y ejecución, configuraba el principal ámbito orgánico-funcional de la seguridad nacional, lo que proyectaba a las instituciones castrenses como las fuerzas fundamentales para intervenir en asuntos de seguridad interior.

⁴ Publicada en el Boletín Oficial del 5 de mayo de 1988.

a ésta como “la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo”. El carácter de “externas” no estaba dado por el lugar de origen de las agresiones sino por ser aquellas perpetradas por las Fuerzas Armadas regulares de un Estado contra el territorio de otro Estado. Según lo expresado por los legisladores, esta conceptualización reflejaba lo expresado en la resolución 3.314 sancionada en 1974 por la ONU⁵.

De manera explícita, la ley especificó que es necesario diferenciar a la defensa nacional de la seguridad interior, agregando que esta última debía ser regida por una “ley especial”. Esta distinción también aparece en otros tramos de la ley al establecer que “las cuestiones relativas a la política interna del país” no podían constituir “hipótesis de trabajo de los organismos de inteligencia militar”, quedando prohibido que los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas recolecten información y produzcan inteligencia atinente a la seguridad interior.

El segundo aspecto relevante de la sanción de la ley 23.554 es que ella resultó de un abarcativo consenso partidario. A lo largo del debate parlamentario, las cúpulas militares, en particular el Ejército, manifestaron la necesidad de preservar ciertas prerrogativas legales en favor de su participación en asuntos de seguridad interior, particularmente, en la producción de inteligencia interior. Sin embargo, el fracaso de esta posición, que sólo tuvo un limitado respaldo legislativo, puso en evidencia que los uniformados no contaban con el suficiente poder político como para imponer condiciones a las autoridades gubernamentales y parlamentarias cuando éstas actuaban en forma coaligada y asumiendo posiciones convergentes.

Por su parte, la sanción de la ley 24.059 de Seguridad Interior⁶ en 1992, apuntaló aquella distinción legal entre la defensa nacional y la seguridad interior.. Esta ley estableció los parámetros legales centrales del “sistema de planificación, coordinación, control y apoyo del esfuerzo nacional de policía tendiente a garantizar la seguridad interior”, entendiendo a ésta como “la situación de hecho basada en el derecho en la QUE 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” y que implica “el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación”, esto es, la Policía Federal Argentina, la Prefectura Naval Argentina, la Gendarmería Nacional⁷ y las policías provinciales.

Sin embargo, es importante destacar que esta ley estipuló tres situaciones excepcionales en las que las Fuerzas Armadas pueden actuar en materia de seguridad interior. En primer lugar, se fijó como “una obligación primaria de la autoridad militar, la preservación de la fuerza armada y el restablecimiento del orden” dentro de la “jurisdicción militar” cuando ésta fuese objeto de una agresión armada, cualquiera sea el origen de la misma. En segundo término, se autorizó la prestación de apoyo logístico de parte de las Fuerzas

⁵ La Asamblea General de las Naciones Unidas definió el concepto de “agresión” como “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” -Resolución 3.314, sancionada durante la 2319ª sesión plenaria el 14 de diciembre de 1974-.

⁶ Publicada en el Boletín Oficial del 17 de enero de 1992.

⁷ La Policía Federal Argentina ejerce las funciones de policía de seguridad y judicial en el territorio de las provincias y en la Capital Federal, dentro de la jurisdicción del gobierno nacional. La Gendarmería Nacional es una fuerza de seguridad militarizada que ejerce funciones de policía de seguridad y judicial en el ámbito federal, particularmente, en las zonas de seguridad de fronteras y otras actividades afines. La Prefectura Naval Argentina es una fuerza de seguridad que ejerce funciones de seguridad y judicial y, en particular, como policía de seguridad en la navegación. Las tres fuerzas policiales dependen funcionalmente del poder ejecutivo nacional a través del Ministerio de Interior.

Armadas a las operaciones de seguridad interior, en caso de solicitud del Comité de Crisis y por disposición del Ministerio de Defensa. Y, en tercer lugar, se autorizó la intervención por unidades de combate de las Fuerzas Armadas en acciones de carácter policial cuando, a consideración del Presidente de la Nación y previa declaración del estado de sitio, se produce algún hecho que supone excepcionalmente el rebasamiento del sistema de seguridad interior policial. No obstante, el empleo subsidiario de las Fuerzas Armadas en tales situaciones excepcionales debería ajustarse a que la conducción de las fuerzas intervinientes quede a cargo del presidente de la Nación; a la designación de un comandante operacional de las Fuerzas Armadas, al que deberían subordinarse todas las demás fuerzas de seguridad y policiales; a que se limite “exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando”; y a que tratándose de “una forma excepcional de empleo”, sea desarrollada “únicamente en situaciones de extrema gravedad”, sin que ello incida en la “doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas, las que mantendrán las características derivadas de la aplicación de la ley 23.554”. Este último punto resultó fundamental, pues estableció que esta forma excepcional de intervención no implicaba la preparación operacional de las Fuerzas Armadas como cuerpos policiales ni supondría la fijación de nuevas tareas o funciones que exigieran algún tipo de adecuación de la estructura orgánico-funcional y doctrinal de las instituciones castrenses.

Pues bien, estos parámetros institucionales fueron apuntalados una vez más cuando a comienzos de diciembre de 2001, se promulgó la ley 25.520 de Inteligencia Nacional⁸ regulatoria del funcionamiento y el control de las actividades de inteligencia del Estado y de la vida institucional de los organismos responsables, los que hasta entonces habían funcionado sobre la base de normas secretas promulgadas en épocas dictatoriales.

En dicha norma se definió a la “inteligencia nacional” como la “actividad consistente en la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a las amenazas, riesgos, conflictos y situaciones que afecten la seguridad exterior e interior de la Nación”. En ese marco, se estableció a la “inteligencia criminal” y la “inteligencia estratégica-militar” como las dos dimensiones o aspectos básicos de la inteligencia nacional. La primera está referida a las “actividades criminales específicas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, afecten la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”. La segunda apunta al “conocimiento de las capacidades y vulnerabilidades del potencial militar de países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional, así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar”. De este modo, se consideró que la inteligencia es una sola, pero se estableció una clara diferenciación funcional y orgánica entre inteligencia criminal y la inteligencia militar. Esta diferenciación resultó apenas de la distinción del tipo o naturaleza de los hechos que pueden poner en riesgo o cercenar aquella situación de seguridad, esto es, las actividades de carácter criminal protagonizadas por organizaciones o asociaciones delictivas o terroristas locales, regionales o transnacionales, por un lado, y aquellos riesgos o amenazas que derivan del uso de las fuerzas armadas regulares de un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, por el otro.

En suma, esta ley completó el esquema legal e institucional conformado por los otros dos pilares legales, es decir, las leyes 23.554 y 24.059, dando con ello un sentido integral al sistema de defensa nacional, seguridad interior e inteligencia del Estado. Así, la conceptualización de la defensa como el esfuerzo nacional destinado a conjurar todo tipo de agresiones militares de origen externo, la distinción legal e institucional entre la defensa nacional y la seguridad interior, la definición de las instituciones castrenses como instrumentos militares de la defensa nacional, la expresa prohibición de que las Fuerzas

⁸ Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 6 de diciembre del 2001.

Armadas produzcan inteligencia referida a los asuntos de política interna del país y el carácter excepcionalísimo que tendría toda eventual intervención militar para conjurar situaciones que vulneren la seguridad interior, han constituido los criterios políticos-institucionales sobre los que se asentó un sólido “consenso básico en materia de defensa y seguridad”, esto es, un consenso interpartidario de carácter general y mayoritario resultante de una serie de acuerdos alcanzados y efectivizados entre los sucesivos gobiernos democráticos y las principales fuerzas partidarias de la oposición⁹.

La renovada polémica sobre la intervención en el ámbito interno

El cambio de gobierno y la asunción de Fernando De la Rúa como presidente de la Nación en diciembre de 1999, no supuso el fin del debate abierto desde mediados de la década ni implicó un coto a las manifiestas contradicciones oficiales acerca de tan polémico tema.

En agosto de 1998, la Alianza dio a conocer el documento Carta a los argentinos en el que se indicó que la defensa nacional constituía una “cuestión de Estado” cuyo “eslabón más importante” lo conformaban las Fuerzas Armadas y se ratificó la vigencia plena de la legislación vigente en la materia, rechazando enfáticamente la posibilidad de intervención castrense en asuntos de seguridad interior¹⁰.

Durante la campaña electoral, De la Rúa ratificó esa posición en numerosas ocasiones. Sin embargo, a partir de la asunción del gobierno aliancista, desde la esfera oficial y castrense –básicamente desde el Ejército– se siguió alentando la posibilidad de modificación de las condiciones legales e institucionales vigentes a efectos de permitir una participación más activa de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las “nuevas amenazas”, en particular, contra el narcotráfico.

En marzo del 2000, el nuevo titular del Ejército, general Ricardo Brinzoni, propuso “discutir seriamente” las cuestiones de seguridad y el vínculo mantenido con ellas por las fuerzas castrenses.

Es conocido que [las Fuerzas Armadas] no tenemos responsabilidad en la lucha frente al contrabando, el narcotráfico y el terrorismo, más allá de darle apoyo logístico a las fuerzas de seguridad. Pero creo que en algún momento el país debería discutir seriamente que la seguridad es una sola. Y necesitamos darnos las herramientas suficientes para combatir esos riesgos según sea su peligrosidad [...]. Lo primero que habría que tener [para que el Ejército participe en temas de seguridad] es una decisión política de que actuemos, algo que no existe. Lo que yo digo es que el ejército, las Fuerzas Armadas, tienen una estructura administrativa tal que si el Poder Ejecutivo lo resuelve y hay legislación, podría usarse [...]. Tenemos entre todas las fuerzas una estructura muy grande y creemos que podríamos coordinar mejor algunas de esas cuestiones¹¹.

En sintonía con ello, el entonces ministro de Defensa, Ricardo López Murphy, al inaugurar el Curso Superior de las Fuerzas Armadas, enumeró entre “nuevas amenazas” que se imponían a “la pobreza extrema, la superpoblación y migraciones masivas, el terrorismo

⁹ Saín, Marcelo Fabián, *Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa (1983-1998)*, en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Buenos Aires, vol. 40, nro. 157, abril-junio del 2000.

¹⁰ ALIANZA UCR-FREPASO, Carta a los Argentinos, Buenos Aires, 10 de agosto de 1998, punto 136. Por su parte, el Instituto Programático de la Alianza (IPA) elaboró durante la campaña electoral una guía de políticas en la que, en lo referente a la defensa nacional, se ratificó el “plexo jurídico” conformado por las leyes de Defensa Nacional, Seguridad Interior y otras (en Instituto Programático de la Alianza, Guía de políticas, Buenos Aires, agosto de 1999, parte 6).

¹¹ Diario La Nación, Buenos Aires, 15 de marzo del 2000.

internacional, el narcotráfico, el fundamentalismo religioso y las luchas étnicas y raciales”. A ello agregó que, en el marco de este nuevo escenario, los militares debían comprender “los cambios de la naturaleza del conflicto y la forma integral en que el instrumento militar contribuirá a apoyar la decisión política”¹².

Frente a la polémica abierta, a los pocos días López Murphy debió rechazar las sugerencias efectuadas por el titular del Comando Sur de los Estados Unidos, general Charles Wilhelm, a favor de que las Fuerzas Armadas argentinas se preparen para la lucha contra el narcotráfico. En esa ocasión, el funcionario resaltó que de acuerdo con la legislación vigente, las fuerzas militares solamente podrían brindar apoyo logístico a las fuerzas de seguridad en su lucha contra ese flagelo¹³.

La ambigüedad oficial era evidente. En mayo, tomó estado público que el gobierno estaba evaluando la posibilidad de que las Fuerzas Armadas intervinieran en la lucha contra el narcotráfico haciendo “inteligencia exterior”. Se indicó que tal labor estaba siendo programada en el ámbito de la Central Nacional de Inteligencia (CNI) y que De la Rúa había convocado a los titulares de las tres fuerzas castrenses y del Estado Mayor Conjunto –EMCO– a efectos de evaluar y arbitrar los medios para la incorporación directa de los militares¹⁴.

Por entonces, el general (R) Ernesto Bossi, partidario de la militarización de la lucha contra el narcotráfico, estaba coordinando esa labor en la CNI. Había sido el autor de un documento titulado “La lucha contra las narcoacciones” difundido a comienzos de ese año y en el que sostenía que el narcotráfico trascendía el ámbito policial y constituía una amenaza a la “seguridad de los Estados” que requería “una respuesta a nivel de Defensa tanto en el marco nacional como regional y hemisférico”¹⁵.

Por su parte, frente a la envergadura que estaba adquiriendo esta polémica en el interior del gobierno, otros funcionarios se manifestaron a favor del mantenimiento de la distinción legal e institucional existente entre la defensa nacional y la seguridad interior. Quien mejor sintetizó esa posición fue Lorenzo Cortese, titular de la secretaría de Lucha contra el Narcotráfico de la Presidencia de la Nación, cuando a comienzos de abril, en el marco de la Conferencia Internacional para el Control de Drogas XVIII, señaló que “el rechazo a la intervención de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico se sostiene en la normativa vigente y en nuestras propias convicciones políticas”¹⁶.

No obstante, la imprecisión gubernamental permitió que los sectores militares proclives a la militarización de la seguridad interior produjeran algunos hechos institucionales de cierta importancia al respecto. En diciembre del 2000, el general Mugnolo, jefe del EMCO, informó que se había puesto en funciones la Dirección de Inteligencia para la Defensa (DID) creada en mayo de ese año por medio de la Resolución MD 430/00, con el fin de producir inteligencia en el nivel estratégico-militar. En esa oportunidad, dijo que la DID también tendría la obligación de trabajar sobre las “nuevas amenazas” como, por ejemplo, el “terrorismo internacional” o el “narcotráfico”, en tanto, dichas cuestiones podrían constituir “una posible agresión al país”.¹⁷ A tono con esta perspectiva, el EMCO

¹² Diario Página/12, Buenos Aires, 16 de abril del 2000 y 25 de febrero del 2001.

¹³ Diario Clarín, Buenos Aires, 29 de marzo del 2000.

¹⁴ Diario La Nación, Buenos Aires, 3 y 4 de mayo del 2000. Pese a las posteriores desmentidas oficiales, algunos días más tarde, el general Juan Carlos Mugnolo, titular del EMCO, reconoció la veracidad de dicha convocatoria y de la mencionada instrucción presidencial (en diario La Nación, Buenos Aires, 29 de mayo del 2000).

¹⁵ Diario Página/12, Buenos Aires, 16 de abril del 2000.

¹⁶ Exposición del Secretario de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico, Lorenzo Cortese, en la XVIII Conferencia Internacional para el Control de Drogas (IDEC), Buenos Aires, 6 de abril del 2000.

¹⁷ Diario La Nación, Buenos Aires, 4 de diciembre del 2000.

distribuyó entre las conducciones de las tres fuerzas militares, un extenso informe de inteligencia titulado “Plan Colombia. Amenazas hacia las Fuerzas Armadas”, en el que se realizaba un extenso análisis sobre las consecuencias locales generadas por la lucha contra el narcotráfico llevada a cabo en aquel país. En su marco, se desarrollaban una serie de consideraciones claramente inscritas en el ámbito de la seguridad interior, en particular, relacionadas con el narcotráfico y otras cuestiones delictivas. Entre éstas, el informe mencionaba el incremento del tráfico de cocaína, armas y precursores químicos con Bolivia y de marihuana, cocaína y armas con Paraguay, el desplazamiento de áreas de cultivo y de lugares de elaboración de cocaína hacia la Argentina, la aparición de nuevos grupos de traficantes locales y su seguro enfrentamiento con los grupos antiguos, la incidencia de ciertos movimientos sociales paraguayos en la zona limítrofe argentina, el apoyo de la guerrilla colombiana Fuerzas Armadas Colombianas (FARC) a “los grupos violentos que operan en el país, capitalizando la grave situación socioeconómica, para promover la denominada guerra social”, el aumento de la “cantidad de inmigrantes ilegales” en nuestro país, etc. También señalaba que continuarán “las presiones y acciones externas para involucrar a las Fuerzas Armadas argentinas en la lucha contra el narcotráfico”.

En ese mismo tono, el 29 de mayo, el general Brinzoni, publicó un artículo referido a “la defensa nacional frente a la globalización”, en el que sostuvo que:

La globalización ha modificado el espacio, porque tiende a confundir los ámbitos donde los actores se desenvuelven, gestando una intrincada red de intereses comunes que se superponen hasta hacer difusos los límites geográficos internacionalmente aceptados. Además, han surgido nuevas amenazas. Entre ellas, la penetración de redes informáticas, con sus secuelas de parálisis o confusión para las sociedades y sus dirigencias, y la transformación de la acción del terrorismo internacional, cuya estrategia de escalar en la violencia lo ha puesto en capacidad de acceder a armas químicas, biológicas y de sofisticada tecnología. Este nuevo escenario se completa con la incorporación de nuevos actores a la problemática del conflicto. El abanico comprende desde las grandes corporaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales hasta las ilegales, como las mafias y carteles. Su crecimiento, lícito o ilícito, les ha otorgado un protagonismo que les permite disputar espacios de poder a los Estados. En definitiva, si bien se han alterado los factores esenciales, el conflicto no ha desaparecido, y no lo hará, porque es inherente a la naturaleza humana¹⁸.

De ello surgía que, si la defensa nacional abarcaba este conjunto de situaciones, las Fuerzas Armadas, en tanto instrumento castrense de la misma, deberían intervenir en su conjuración. Además, para Brinzoni, estas “nuevas amenazas” no eran solamente “de naturaleza militar, sino también de naturaleza política y económica”, lo que convertía en “inadecuado el pensamiento estratégico tradicional y sus métodos y códigos”¹⁹.

Por su parte, la pretendida intervención castrense en asuntos atinentes a la seguridad interior en función de conjurar el narcotráfico y, eventualmente, el terrorismo, fue puesta nuevamente de manifiesto a mediados del 2001 en ocasión de la reiteración del corte de rutas protagonizado en la provincia norteña de Salta por “piqueteros”, desocupados y pobres. La envergadura de los sucesos alentó la interpretación de ciertos sectores militares, en particular, del Ejército, de que en tales movimientos participaban personas entrenadas por las FARC colombianas y elementos vinculados con el narcotráfico. El objetivo de tal visión era poner en evidencia que en la Argentina operaban grupos subversivos e instalar la necesidad de intervención militar en el combate al “narcoterrorismo”²⁰.

¹⁸ Diario La Nación, Buenos Aires, 29 de mayo del 2001.

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ Revista La Primera, Buenos Aires, 23 de junio del 2001; diario Página/12, Buenos Aires, 1 de julio del 2001.

Hacia comienzos del mes de agosto, el eje de este proceso y del vínculo entre las Fuerzas Armadas y los asuntos de seguridad interior se reformuló. En el marco de la profunda crisis financiera argentina y del virtual quiebre de las finanzas estatales, el entonces ministro de Defensa Horacio Jaunarena, propuso la fusión de la Armada Argentina y la Prefectura Naval Argentina en una sola institución que dependería de su cartera. Ello con la finalidad “exclusiva” –

según sus palabras– de generar un ahorro al Estado de \$60 millones al año a partir, básicamente, de una reducción de 15% del personal de ambas instituciones. Dicha iniciativa, que supondría la creación de una fuerza militar-policial con atribuciones funcionales en el campo de la defensa nacional y la seguridad interior, contó con el aval del jefe de Gabinete de Ministros y del Ministerio de Economía, pero fue fuertemente rechazada por el titular de la cartera de Interior sobre la base de la consideración de que las Fuerzas Armadas tienen prohibido legalmente actuar en materia de la seguridad interior²¹.

En definitiva, quedó en evidencia la ausencia de un criterio homogéneo dentro del gobierno sobre el vínculo entre Fuerzas Armadas y seguridad interior, y pareció abrir un nuevo debate acerca de las funciones de las castrenses, a la luz, ya no de las necesidades frente a las “nuevas amenazas”, sino del ajuste estatal.

Ahora bien, el ataque terrorista perpetrado el 11 de septiembre contra las torres del World Trade Center, en New York, y contra la sede del Departamento de Defensa de los Estados Unidos en Washington, volvió a traer a la superficie el abarcativo debate que desde mediados de los 90 se venía desarrollando en la Argentina, a veces en forma manifiesta y en otras ocasiones de manera soterrada. Tomaron un nuevo impulso las posiciones favorables a militarizar la lucha contra estas “nuevas amenazas”, pese a que no parecía existir un vínculo lógico entre el fenómeno terrorista transnacional y la necesidad de colocar a las Fuerzas Armadas como la instancia encargada de la coordinación del accionar estatal antiterrorista.

Sin dudas, el accionar del tipo de organización transnacional que ha protagonizado los hechos del 11 de septiembre ha pasado a constituir desde entonces uno de los asuntos más importantes en materia de seguridad internacional y nacional. El terrorismo transnacional ha sido objeto de decisiones gubernamentales y de asignaciones presupuestarias que lo colocan como una amenaza concreta que requiere de una clara política criminal. Este proceso está ocurriendo en todo el mundo, sobre todo en aquellos países que, como los Estados Unidos o Europa Occidental, bien pueden servir de escenario privilegiado para la perpetración de nuevos atentados terroristas de relativa importancia o su continuidad bajo la modalidad bioterrorista.

En la Argentina, sin embargo, el debate sobre el terrorismo adquirió ciertas particularidades, que se derivaron del contrapunto manifestado durante los últimos años acerca de la eventual militarización de ciertas áreas de la seguridad interior y que desembocaron en un intento de securitización militarizante del terrorismo transnacional. Quien jugó un papel activo en este lineamiento fue el propio gobierno a través de su ministro de Defensa, Horacio Jaunarena, el que desde entonces ha sostenido insistentemente la necesidad de revisar y reformular el esquema normativo y el sistema institucional vigente en materia de seguridad. En el marco de esa revisión, ha propuesto un rol destacado de las Fuerzas Armadas en la prevención y conjuración del terrorismo, tanto en el plano operativo como en el de la producción de información e inteligencia²². En su opinión, esta nueva situación de seguridad convierte en inútiles las “respuestas convencionales” y obliga a adecuar “el sistema de leyes” vigentes, dado que, ante la aparición de un nuevo conflicto, o “se viola la ley para atender eficazmente el conflicto” o “se atiene a la ley y no se le da respuesta eficaz”. Bajo esta interpretación inicial, Jaunarena y algunos jefes militares comenzaron a plantear hacia fines de septiembre que

²¹ Diarios Clarín, Buenos Aires, 10, 11, 12 y 13 de agosto del 2001.

²² Diario La Nación, Buenos Aires, 16 de septiembre del 2001.

tanto el narcotráfico internacional como el terrorismo transnacional constituyen “amenazas externas” cuya conjuración requeriría la intervención operativa y de inteligencia de las Fuerzas Armadas, el *control de amplias zonas de frontera por parte del Ejército y un cambio profundo en el sistema de inteligencia apuntando a “articular los sistemas de inteligencia en el orden interior y exterior”*²³.

De todos modos, no todos los miembros del gabinete compartían esta visión. Por esos días, el canciller Adalberto Rodríguez Giavarini puntualizó que el Gobierno no tenía previsto un cambio en las normas de defensa y seguridad interior y, luego de resaltar la necesidad de mejorar la coordinación entre las fuerzas de seguridad e intensificar la cooperación internacional en la materia, sostuvo que se tenía que enfrentar la nueva situación de seguridad “dentro de la normativa existente”²⁴. Este punto de vista fue compartido por numerosos funcionarios y ministros, pero no fue ésta la posición que se impuso en el gobierno nacional ya que, a los pocos días, el propio presidente De la Rúa sostuvo que era necesaria la injerencia militar en el combate al terrorismo puesto que éste configura una amenaza “externa”.

[...] 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 político²⁵.

Alrededor de esta interpretación presidencial y luego de considerar inviable la introducción de modificaciones a la Ley de Defensa Nacional, tal como se pretendió en algún momento, en la cartera de Defensa se comenzó a elaborar una reglamentación de la ley 23.554 tendiente, entre otras cosas, a reinterpretar el concepto de “agresión exterior” de manera tal que el terrorismo internacional pueda ser considerado como una amenaza externa contra la defensa nacional y, por ende, que las Fuerzas Armadas lo puedan abordar como una hipótesis de trabajo tanto en la esfera operativa como en materia de inteligencia militar²⁶.

A tono con esta interpretación oficial, a principios de octubre, el Foro de Generales Retirados planteó que, luego de los atentados del 11 de septiembre, el terrorismo ha pasado a constituir una amenaza claramente inscrita en la órbita de la defensa nacional, lo que hacía necesario incorporar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra la misma.

El solo hecho de que el país voluntaria e inevitablemente se involucre en el contexto de esta guerra mundial [contra el terrorismo] está definiendo un problema que debe ser analizado y resuelto en el marco indiscutido de la defensa nacional, porque sus consecuencias afectan a todos los órdenes de la sociedad (político, económico, comercial, social, militar, etc.) y, por lo tanto, deben ser tratados en el más alto nivel de la conducción del Estado. Cualquier Nación que se precie de tal compromete a todos los factores de su potencial para enfrentar esta amenaza, resultando temerario e irracional pretender limitar obstinadamente la intervención del propio poder militar para la solución del conflicto, ya que es impensable que se pueda lograr el éxito sin su participación²⁷.

Luego de la derrota electoral que sufriera el oficialismo en las elecciones legislativas del 14 de octubre y al compás del incremento de la crisis social y del creciente aislamiento político del Gobierno, éste efectuó sondeos a las conducciones de las Fuerzas Armadas a

²³ Diario La Nación, Buenos Aires, 16, 17 y 20 de septiembre del 2001; diario Página/12, Buenos Aires, 23 de septiembre del 2001.

²⁴ Diario Página/12, Buenos Aires, 18 de septiembre del 2001.

²⁵ Diario La Nación, Buenos Aires, 25 de septiembre del 2001.

²⁶ Diario Clarín, Buenos Aires, 17 de octubre del 2001.

²⁷ Diario La Nación, Buenos Aires, 11 de octubre del 2001.

los efectos de utilizar a dichas instituciones en la represión de conflictos sociales. Las cúpulas militares sostuvieron que ello solamente sería posible si se producían las necesarias “modificaciones legales” que habilitaran dicha intervención²⁸.

Sin embargo, la sanción legislativa de la ley 25.520 de Inteligencia Nacional producida a fines de noviembre, desarticuló este conjunto de impulsos remilitarizantes de la seguridad interior.

A partir de entonces, el eje de este debate cambió sustantivamente en el marco de los hechos que provocaron la renuncia de De la Rúa a la presidencia de la Nación el día 20 de diciembre. Dos semanas antes de la renuncia presidencial, el ex mandatario Carlos Menem propuso un “gran acuerdo patriótico”, en cuyo marco el gobierno debía convocar a un “diálogo político” amplio, y entre las instancias convocadas debía invitarse también a la Iglesia y a las Fuerzas Armadas. Esta propuesta, expresada en una reunión mantenida con el jefe del Ejército, Gral. Brinzoni, –reunión que contó con la autorización del ministro Jaunarena– convertía a estas instituciones en interlocutores políticos del Gobierno justamente en una situación de alta crisis social en cuyo marco éste ya estaba planteando la necesidad de intervención castrense.

No obstante, por esos días, frente a la profundización de la crisis social y política, y ante el creciente rumor de la renuncia presidencial, los jefes militares sostuvieron unívocamente que no estaban operacional y legalmente habilitados para reprimir el conflicto social, sino apenas, para brindar apoyo logístico a las fuerzas de seguridad, vigilando objetivos estratégicos como centrales nucleares, represas hidroeléctricas o edificios públicos. Solamente podrían intervenir, según los voceros castrenses, en caso de que las fuerzas de seguridad fuesen desbordadas y se las habilita legalmente por vía de la declaración del estado de sitio²⁹.

El día 19, De la Rúa decretó el estado de sitio en todo el territorio nacional pero no solicitó la intervención castrense para conjurar los numerosos hechos que signaron la jornada. Al día siguiente, se produjeron incontables protestas sociales en todo el país y, en algunos casos, hubo violentos choques entre manifestantes y fuerzas policiales. La treintena de muertos con la que concluyeron las jornadas fue el prólogo a la salida anticipada de Fernando De la Rúa del gobierno.

En enero del 2002, ya con Eduardo Duhalde electo como presidente de la Nación por la Asamblea Legislativa reunida el 1ro. de enero, se escucharon distintos rumores acerca de una eventual participación militar en un golpe de Estado de corte cívico-castrense. Permanentemente, las Fuerzas Armadas desmintieron estas versiones. No obstante, hacia fines de febrero, tomó estado público una serie de reuniones que, tanto el general Brinzoni como el almirante Joaquín Stella, titulares del Ejército y de la Armada respectivamente, mantuvieron por esos días con importantes empresarios en las que abordaron los pormenores de la “situación política y social” argentina. Estos contactos no fueron objeto de ningún tipo de respuesta por parte del ministro de Defensa Horacio Jaunarena³⁰ ni del Congreso de la Nación. Lo llamativo del caso es que quien respondió a tales hechos con claridad fue un jefe militar en actividad, es decir, el titular del III Cuerpo de Ejército, el general Julio Hang, quien no solamente negó la posibilidad de un golpe de Estado sino que también se opuso a la utilización política de las Fuerzas Armadas por parte de ciertos sectores empresariales o a su uso como instancia de represión social.

Las Fuerzas Armadas son una institución de la Constitución. Por su poder de fuego, por su poder militar, son el último recursos de la defensa nacional; no

²⁸ Diario Página/12, Buenos Aires, 21 de octubre del 2001.

²⁹ Diarios Clarín y La Nación, Buenos Aires, 20 y 21 de diciembre del 2001.

³⁰ Horacio Jaunarena continuó en el cargo de Ministro de Defensa luego de la caída del gobierno de Fernando De la Rúa.

tienen ninguna capacidad de respuesta proporcional a un problema de índole social. Los rumores [de golpe] perturban el análisis de la situación y la conducción a los que están encargados del gobierno. Realmente, estamos en función solidaria y generosa; queremos que ese sea el rol de las Fuerzas Armadas en momentos de dificultad y no que nos usen como cucos ni como juguetes. [...] Usan a las Fuerzas Armadas como una amenaza, con una fuerte carga negativa y que no tiene nada que ver con la conducta que las Fuerzas Armadas han tenido en los últimos años, con el apego de las instituciones a la ley que nosotros hemos demostrado [...]. Todos los que especulan con estos rumores, antes iban a golpear las puertas de los cuarteles, hoy podrían ir a golpear las puertas de los psiquiatras para buscar una ayuda a sus problemas mentales³¹.

La clase política argentina no tuvo este tipo de expresiones frente a los hechos que signaron los últimos acontecimientos en nuestro país. Ello, quizá, explica algunas de las razones por las que la democracia argentina atraviesa por una profunda crisis de representatividad.

A la búsqueda de una política pública de defensa y seguridad interior

Los hechos del 11 de septiembre pusieron sobre el tapete el sistema normativo-institucional vigente en materia de defensa y seguridad. Ciertos sectores políticos postularon la necesidad de reformularlo y adaptarlo a las nuevas condiciones de seguridad a partir del nuevo escenario internacional y regional. Cabe, entonces, hacer ciertas consideraciones al respecto.

En primer lugar, el sistema legal vigente en nuestro país no excluye la posibilidad de intervención militar frente a cuestiones inscritas en el ámbito de la seguridad interna del Estado, sino que las habilita en ciertas circunstancias particulares y excepcionales.

A través del conjunto de disposiciones establecidas en la ley N° 24.059, la legislatura nacional ratificó a la defensa nacional como la órbita fundamental de funcionamiento regular y ordinario de las Fuerzas Armadas, tal como lo había fijado la ley N° 23.554. No obstante, ante la eventualidad de que en el ámbito de la seguridad interior del Estado se produzcan hechos o se tuviera que hacer frente a amenazas o procesos que excedieran la capacidad operativa de los cuerpos y fuerzas policiales y de seguridad para su conjuración, las Fuerzas Armadas podrían intervenir en dicha conjuración y en el restablecimiento de la situación de seguridad interior, previa decisión del presidente de la Nación y del Congreso Nacional a través de la declaración del “estado de sitio”³². Es esta mención legal al estado de sitio que otorga, en realidad, el carácter excepcional a la referida intervención militar y, en razón de ello, su concreción debería suponer la emergencia de una situación extraordinaria. Es decir, un estado de conmoción interior que pusiera efectivamente en peligro la vigencia plena del sistema democrático y que en consecuencia requiriera la declaración previa del estado de sitio, tal como lo dispone la propia ley 24.059.

El estado de sitio solamente podría resultar, en concreto, de un estado de guerra civil o de alzamiento armado tendiente a deponer algunos de los poderes públicos, obligar a éstos a realizar algún acto o medida de gobierno, o abstenerse de hacerlo, impedir el libre ejercicio de sus facultades o su conformación, o producir una interrupción o cambio del sistema

³¹ Diario La Voz del Interior, Córdoba, 28 de febrero del 2002.

³² Según la Constitución Nacional, la declaración en “estado de sitio” de la “provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden” es un acto político-institucional que se concreta en situaciones excepcionales derivadas de un estado de “conmoción interior o de ataque exterior que ponga en peligro el ejercicio de [la] Constitución [Nacional] y de las autoridades creadas por ella”. En caso de conmoción interior, es el Congreso Nacional el responsable de declarar el estado de sitio, o de aprobar o suspender el estado de sitio declarado por el poder ejecutivo cuando el Congreso se encontrase en receso.

democrático; hechos todos cuya envergadura y persistencia justificaría el involucramiento del conjunto de las fuerzas policiales, de seguridad y castrense con que cuenta el Estado para su neutralización, según la apreciación de las autoridades competentes y de lo establecido por las disposiciones legales al respecto. Por cierto, estas circunstancias particulares y excepcionales no parecen darse frente a los desafíos impuestos por el terrorismo transnacional y, en particular, aquellos cuyas manifestaciones más contundentes hemos observado el 11 de septiembre.

En segundo lugar, el accionar o ataque efectivo de cualquier organización terrorista o criminal transnacional sobre ciudadanos o habitantes de nuestro país constituye fenoménicamente un hecho atentatorio de la seguridad interior, aún tratándose de organizaciones formadas, constituidas, conducidas, organizadas y desenvueltas desde el exterior. Las Fuerzas Armadas solo estarían en condiciones de intervenir en su conjuración en dos casos. En primer lugar, si dicho accionar o ataque generara una de las situaciones de excepcionalidad previstas en las leyes, es decir, si excediera la capacidad represiva de las fuerzas policiales y de seguridad. Como ya se ha sostenido, las Fuerzas Armadas podrían intervenir legalmente en dicha tarea y en el restablecimiento de la situación de seguridad interior, previa decisión del presidente de la Nación y del Congreso Nacional a través de la declaración del estado de sitio. El segundo caso es que la envergadura y gravedad de tal ofensa fuese equiparable a una agresión o ataque perpetrado por las Fuerzas Armadas regulares de un Estado, como por ejemplo, que se tomara una porción del territorio nacional. Tal situación configuraría una agresión de origen externo inscrita en la esfera de la defensa nacional y que, por ende, haría posible y viable la intervención conjurativa de las Fuerzas Armadas. No obstante, ambos supuestos son de carácter excepcional y el sistema legal e institucional vigente contempla el conjunto de parámetros, procedimientos y mecanismos apropiados para hacer frente a dichas situaciones.

De todos modos, es importante destacar al respecto que todo hecho perpetrado en el interior de nuestro país por una organización terrorista o criminal compleja, al constituir un acontecimiento cercenatorio de la seguridad interior, configura siempre un delito y debe entonces ser institucionalmente abordado como tal por las instituciones del sistema penal y, particularmente, por las agencias judiciales y policiales.

Pues bien, los delitos se investigan y sus responsables son perseguidos penalmente en el marco de un conjunto de normas penales y procesales que poco tienen que ver con la defensa nacional, las instituciones judiciales y policiales encargadas de aquellas tareas son agencias especializadas en la aplicación de tales normas. Por el contrario, las Fuerzas Armadas no están preparadas, entrenadas ni capacitadas para la investigación y represión judicial de delitos, dado que no constituyen una agencia auxiliar de la justicia en tales labores. La producción de inteligencia o espionaje en materia de terrorismo o criminal supone ciertos conocimientos y competencias específicas que no poseen en general los organismos de inteligencia militar. De todos modos, no son pocos los partidarios de la militarización de esferas importantes de la seguridad interior, que consideran, erróneamente, que intervenir en asuntos de seguridad interior implica hacer espionaje interno.

En tercer lugar, el mantenimiento de una normal situación de seguridad interior implica básicamente el desarrollo de dos tipos de actividades institucionales conexas, a saber, la seguridad ciudadana preventiva y la investigación criminal de delitos en auxilio de la justicia, y las agencias estatales que están funcional y orgánicamente mejor dotadas de recursos humanos y operativos, y mejor preparadas y capacitadas para este tipo de labores; son los cuerpos y fuerzas policiales y de seguridad federales, en particular, las dependencias dedicadas a las tareas de inteligencia e investigación criminal del terrorismo y de la delincuencia compleja.

En nuestro país, desde la perpetración de los atentados terroristas contra la Embajada de Israel y contra el edificio de la AMIA, se creó en jurisdicción de la Policía Federal una unidad antiterrorista que, como tal, se dedicó exclusivamente a las actividades de

inteligencia y operativa tendiente a prevenir y conjurar el accionar terrorista en nuestro país. En febrero de este año, dicha unidad fue jerarquizada y convertida en la Dirección General de Terrorismo Internacional y Delito Complejo, dependiente de la jefatura de dicha fuerza, a la que se fijó la misión de “entender en las investigaciones de hechos criminales que se presupongan cometidos por organizaciones terroristas o por bandas que denoten una estructura de empresa con una planificación compleja”. Asimismo, para esta fuerza de seguridad, tanto los grupos terroristas como las bandas criminales organizadas constituyen, desde el punto de vista orgánico-funcional, verdaderas organizaciones complejas de carácter “empresarial”, cuya investigación, persecución y represión requiere de organismos o dependencias estatales altamente especializadas y dotadas de una alta capacitación y de ciertos recursos específicos y particulares, tal como se expresó apropiadamente en los considerandos de la norma que creó la referida dirección³³.

Desde los años '80, las Fuerzas Armadas no poseen función alguna –ni operativa, ni en materia de inteligencia– relacionada con el terrorismo o la seguridad interior, sino que solamente constituyen el instrumento militar de la defensa nacional frente a agresiones castrenses de origen externo y producen exclusivamente inteligencia en el nivel estratégico-militar y operativo-militar. En consecuencia, estas fuerzas no están preparadas ni funcional ni organizativamente para desarrollar tareas vinculadas con la prevención y conjuración de acciones terroristas o criminales complejas y, en particular, para trabajar como fuerzas auxiliares de la justicia. Por ello, resultaría funcionalmente anacrónico y financieramente oneroso que, en tiempos de crisis fiscal, la Argentina se ponga a entrenar y capacitar a sus Fuerzas Armadas y a la inteligencia militar en asuntos ajenos a sus funciones tradicionales, duplicando tareas con las policías y fuerzas de seguridad, y demorando la puesta a punto de un sistema preventivo en seguridad que es de urgente realización y que necesariamente debería girar en torno del apuntalamiento y especialización de los cuerpos policiales especiales.

En cuarto lugar, la distinción existente entre la inteligencia para la seguridad interior o inteligencia criminal y la inteligencia militar para la defensa nacional no es análoga ni es coincidente con aquella que diferencia la inteligencia interna que se produce en el interior del territorio de un Estado, de la inteligencia externa que se produce fuera del mismo. En la actualidad, las actividades criminales complejas de mayor envergadura e impacto sobre la seguridad interna de un Estado son, en general, de carácter transnacional, es decir, se desenvuelven a través de diferentes países y jurisdicciones, lo que hace que las labores de prevención o conjuración de su accionar impliquen un esfuerzo de cooperación internacional entre distintas agencias nacionales y, en lo específico, ello conlleva la producción de inteligencia criminal fuera del territorio nacional. Por el contrario, ciertas actividades de inteligencia estratégico-militar bien pueden ser desarrolladas en el interior del territorio nacional. En el marco de una conflagración bélica convencional desenvuelta dentro del territorio nacional –por ejemplo, la Guerra de Malvinas en 1982– que vulnere la defensa nacional, la producción de inteligencia militar se produce dentro del territorio nacional, como también ocurre en tiempo de paz cuando se desarrollan actividades de contrainteligencia alrededor de unidades o establecimientos castrense ubicados en el territorio nacional.

En consecuencia, lo que distingue a la inteligencia criminal de la inteligencia estratégica-militar no es el ámbito territorial en el que se desenvuelve ni el lugar de origen de la amenaza en consideración, sino su objeto, es decir, el tipo de riesgo o amenaza que intenta conocer y analizar. Los riesgos y amenazas de carácter criminal comprometen el accionar de organizaciones no-estatales, al mismo tiempo que los riesgos y amenazas vulneratorias de la defensa nacional implican acciones militares regulares de instituciones estatales. La diferencia no está dada por los medios utilizados ni por el ámbito geográfico de desarrollo o despliegue, sino por el tipo de acción y por los sujetos, cuyas especificidades políticas, sociales y económicas y, en particular, el conocimiento y análisis de cada una de ellas en

³³ Policía Federal Argentina, Orden del Día, Buenos Aires, nro. 32, 15 de febrero del 2001.

función de su prevención y conjuración, imponen la convergencia de recursos, capacidades y medios técnicos y operativos específicos, diferentes entre sí, pero articulados en el marco de una estrategia de seguridad común, de un plan unificado que la exprese y de un sistema de coordinación y conducción central que la regule y dirija. He aquí la unicidad que reclama la seguridad general frente a los riesgos y conflictos que se desenvuelven en la vida político-social actual.

En quinto término, la unicidad que necesariamente deben guardar el planeamiento, la coordinación y la conducción del sistema de inteligencia nacional justifica que sea la SIDE, el organismo superior de inteligencia del Estado que depende directamente del presidente de la Nación, quien tenga a su cargo esas tareas. Sin embargo, dicho organismo debe ser objeto de una profunda reestructuración que permita superar sus evidentes deficiencias institucionales y que lo coloque bajo un eficiente sistema de control y supervisión administrativo y parlamentario. Por el contrario, no parecen mediar razones organizativas ni funcionales fundadas para que sean los organismos de inteligencia militar, solamente capacitados y preparados para la producción de inteligencia en una de las dimensiones básicas de la inteligencia nacional, es decir, la inteligencia estratégica-militar para la defensa nacional, las agencias de conducción y coordinación del sistema, tal como sugirió el ministro Jaunarena. La tradicional ausencia de conducción y coordinación del sistema de inteligencia y las probadas deficiencias de la SIDE en el desarrollo de tales tareas tampoco justifican la militarización de aquellas áreas, pues los organismos de inteligencia militar no han sido objeto de ningún tipo de reforma orgánico-funcional que los haya puesto a tono con los cambios producidos en el mundo y en nuestro país ni son objeto de los debidos controles institucionales, tal como se pudo apreciar a través de algunos hechos ilegales que dieron cuenta durante estos años de la realización de labores de espionaje político interno.

Asimismo, en lo que se refiere a la coordinación político-institucional del sistema de inteligencia, en la ley N° 25.520 se faculta al presidente de la Nación a convocar a un consejo interministerial para el asesoramiento sobre los lineamientos y objetivos básicos y centrales en materia de inteligencia nacional, estableciendo inclusive la posibilidad de que el mandatario disponga la participación en dicho ámbito, con carácter consultivo, de miembros de las fuerzas policiales y de seguridad federales, así como de las Fuerzas Armadas. De esta manera, la ley parece resolver apropiadamente este dilema en favor de una organización del sistema que dista sensiblemente del postulado como válido por los partidarios de la militarización de áreas centrales de la seguridad y la inteligencia estatal.

Finalmente, las evidentes deficiencias del sistema de seguridad interior y de inteligencia argentino, particularmente, de cara a las necesidades de prevención y conjuración de las nuevas modalidades de terrorismo internacional, lejos de justificar la intervención castrense en estos asuntos, indican, más bien, la necesidad de emprender una serie de urgentes cambio en materia de seguridad.

El sistema de seguridad interior adolece desde hace tiempo de una serie de deficiencias importantes tales como la inexistencia de una diagnóstico apropiado acerca de la situación delictiva en el país y, en especial, de aquella situación referida a delitos complejos como el narcotráfico, el contrabando, el lavado de dinero, los delitos económicos, etc., la ausencia de coordinación federal entre los principales componentes del sistema –en particular, entre las fuerzas y cuerpos policiales, y de seguridad nacionales y provinciales– y la falta de lineamientos estratégicos básicos en torno de los que fuese posible el desarrollo de una política federal de seguridad interior y el establecimiento de prioridades en la materia. A ello se suma la ausencia de un sistema de inteligencia nacional integral que apunte al sistema produciendo y coordinando la necesaria inteligencia criminal en el marco de un programa nacional de inteligencia general.

De todos modos, ello no justifica por sí mismo la militarización de ciertas áreas claves de la seguridad interior y, menos aún, de determinados circuitos de gestión del sistema de seguridad e inteligencia. Todo parece evidenciar la necesidad de emprender, más bien, un

proceso de reversión de la tradicional indiferencia con que la clase gobernante argentina ha atendido los asuntos de la seguridad pública y tome a ésta como un área prioritaria de su agenda política.

Ahora bien, la ausencia de situaciones de guerras inminentes en el corto y mediano plazo en el escenario regional estratégicamente clave para la Argentina –el Cono Sur–, sumado al achicamiento y ajuste de las estructuras militares y a la plena subordinación militar al gobierno civil-democrático, configuraron tendencias que no fueron correspondidas por 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.

En este contexto, algunos funcionarios gubernamentales y jefes militares se allanaron a la tendencia remilitarizante de la seguridad interior alentados por la obtención de un nuevo horizonte de misiones y funciones para los uniformados y de nuevos recursos institucionales con los que fuera posible capear la recurrente y manifiesta crisis de identidad y presupuestaria que atraviesan desde hace, por lo menos, una década y media. La falta de una orientación gubernamental en materia castrense y la necesidad de maximizar posiciones que les permitiesen a las cúpulas militares jerarquizar funcionalmente sus instituciones y obtener mayores recursos presupuestarios, no ha contribuido en allanar el camino en favor del mantenimiento de una posición de prescindencia política y de rechazo a la eventual participación castrense en asuntos de seguridad interior.

Durante todos estos años, el consenso básico en materia de defensa y seguridad que se expresó en la sanción de las Leyes de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional configuró la más férrea limitación a la intervención castrense en asuntos de seguridad interna. Si dicho consenso no es acompañado por una política de defensa y una política militar integral o, más aún, si desde la propia cartera ministerial de defensa se alienta la necesidad de rever aquel consenso y las normas en las que se sostiene, bien puede resultar insuficiente para impedir que las Fuerzas Armadas vuelvan a intervenir en asuntos de seguridad interior o recuperen gravitación política en una esfera clave de la vida institucional democrática como lo es la seguridad pública.

Dada la efectiva subordinación de las Fuerzas Armadas a las autoridades gubernamentales existentes desde hace unos años, la eventual militarización de algunas áreas de la seguridad interior no parecería traducirse, al menos en el corto y mediano plazo, en situaciones de autonomía política de las instituciones castrenses. Sin embargo, ello significaría un sustantivo retroceso institucional para la Argentina, no sólo por la falta de preparación y capacitación funcional de las institucionales castrenses en las tareas de prevención y conjuración de hechos delictivos o de actos que son notablemente diferentes a las cuestiones atinentes a la defensa nacional frente a agresiones militar-estatales externas, sino porque ellas bien podrían traducirse en situaciones atentatorias de ciertos parámetros procesales, legales o, directamente, de derechos ciudadanos.

Frente a ello, extrañamente son exiguas las voces que se alzaron para indicar que, antes que convertir a las Fuerzas Armadas en una institución de seguridad y, por ende, devaluar sus funciones principales, debería apuntarse a constituir un sistema de inteligencia nacional y policial a la altura de los desafíos que se imponen en materia de seguridad en un mundo que despunta complejo, tan complejo que no resiste sobreactuaciones tendientes apenas a ocultar la incompetencia e impericia gubernamental en la materia. La evidente falta de voluntad oficial para introducir cambios en el sistema de inteligencia y seguridad interior no será resuelta con la militarización de aquellas esferas institucionales en las que las insuficiencias y limitaciones son evidentes y constatables. Lo peor es que estas salidas coyunturalistas terminarán produciendo, como siempre, efectos perniciosos sobre la ciudadanía, sujeto y fin último de la seguridad, y la responsabilidad primaria de ello no es de las cúpulas militares sino de los responsables políticos.

