



Ni eficacia ni control

El proyecto de reforma de la ley de seguridad interior*

GERARDO TRIPOLONE (CONICET/UNSJ)
2 DE SEPTIEMBRE DE 2024

Introducción

Los problemas de defensa y seguridad están atravesados por una tensión fundamental: es necesario contar con un sistema que sea eficaz a la vez que debe estar controlado por las autoridades civiles y la ciudadanía. En el caso de las fuerzas armadas y de seguridad, la eficacia requiere, obviamente, la posibilidad de utilizar la fuerza coactiva sobre personas. Tanto en las fuerzas armadas y de seguridad, como en los organismos de inteligencia, la eficacia implica,

* Agradezco los comentarios de Germán Soprano a una versión anterior de este texto y a la discusión con estudiantes y docentes en el Seminario Permanente de Política Exterior y Defensa Nacional que coordinó junto a Yanina Jotayán en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Juan.

en muchos casos, que las decisiones se tomen en secreto. Todas ellas requieren de gastos cuantiosos en equipamiento, medios técnicos, sistemas de armas, espacios físicos y entrenamiento. Finalmente, todos estos organismos del Estado requieren ciertos grados de autonomía e iniciativa en la toma de decisiones, sin las cuales no pueden cumplir sus misiones.

Sin embargo, son justamente estas variables (en especial el secreto y la autonomía) las que provocan la dificultad en el control por parte del Poder Ejecutivo y, más aún, de los otros dos poderes del Estado y de la ciudadanía en general. Son también estas variables las que pueden comprometer la transparencia que requiere el gobierno democrático y las que, sin un control adecuado, posibilitan la comisión de hechos ilícitos.

La historia y el presente de la legislación sobre defensa nacional en Argentina es una muestra de esta tensión fundamental. Desde 1983 hasta la actualidad, la legislación ha buscado predominantemente controlar las fuerzas armadas, uno de los temas fundamentales de la “transición democrática”. Sin embargo, la dirigencia política no ha podido, no ha sabido cómo o no ha querido acometer reformas necesarias y sostenidas en el tiempo para que las fuerzas armadas sean instituciones eficaces para cumplir su misión principal.

Si el control se logró, la eficacia no solo no se alcanzó, sino que la pendiente ha sido, con altibajos, regularmente negativa. Los cambios en la legislación de inteligencia del gobierno de Javier Milei –que traté en otro lugar– y el proyecto de reforma de la ley de seguridad interior son una muestra de la posibilidad de proyectar legislación que, además de mantener a los organismos ineficaces para el cumplimiento de sus tareas, dificultan más el control por parte de las autoridades civiles.

Control e ineficacia en la defensa nacional actual

Es conocida la historia y los debates sobre la legislación en defensa nacional desde 1983.¹ Los hitos históricos están marcados por la ley de defensa nacional de 1988, la de seguridad interior –que incluye regulaciones sobre las fuerzas armadas– de 1991, de servicio

1 Lo he tratado resumidamente en otro artículo de esta revista: Tripolone, G. (2023). *Ley y Guerra en la Argentina democrática: la política de defensa nacional de 1983 a la actualidad*, recuperado de <https://revistabordes.unpaz.edu.ar/ley-y-guerra-en-la-argentina-democratica-la-politica-de-defensa-nacional-de-1983-a-la-actualidad/>

militar voluntario de 1994, la de reestructuración de las fuerzas armadas de 1998, la de inteligencia nacional de 2001 y su modificatoria en 2015 y la del Fondo Nacional de la Defensa de 2020.

Se ha señalado hasta la saciedad que esta legislación buscó separar la política de defensa nacional de la de seguridad interior. La primera está destinada a la disuasión o al enfrentamiento efectivo de una agresión de origen externo. A esto se dedican las fuerzas armadas bajo la conducción del presidente de la nación. La seguridad interior, según la definición que da la ley, no es tarea de las fuerzas armadas, sino de las fuerzas federales de seguridad. Como surge del debate parlamentario de la ley de defensa nacional, entre los asuntos propios de la seguridad interior se halla el narcotráfico, el terrorismo y el “narcoterrorismo”.

Esta separación se hizo con el objetivo explícito de evitar el involucramiento de las fuerzas armadas en política y en tareas de seguridad interior. Ambas cuestiones asegurarían que no se repetirían las violaciones masivas a los derechos humanos de la última dictadura militar, ni los planteos y golpes militares, ni el condicionamiento a los gobiernos constitucionales. Además, esta legislación impediría que gobiernos constitucionales se valgan de las fuerzas armadas para garantizar el orden interno, como había sido la regla en toda la historia nacional hasta la “transición”.

El control efectivo de las fuerzas armadas llegó con posterioridad a la ley. Suele afirmarse que fue fundamentalmente gracias a la represión por parte de la conducción del Ejército del último levantamiento militar el 3 de diciembre de 1990. En cualquier caso, lo cierto es que la ley de defensa nacional de 1988 no constituyó un sistema de defensa nacional eficaz. Podría pensarse que, al no dedicarse a tareas de seguridad, las fuerzas armadas podrían concentrarse en la preparación para la disuasión y defensa ante agresiones externas. Sin embargo, al no haberse acompañado esta ley (ni las posteriores) con decisiones político-estratégicas, acciones efectivas y, sobre todo, sostenidas en el tiempo de adquisición de equipamiento y sistemas de armas, lo cierto es que la eficacia no se logró. En la actualidad, las fuerzas armadas no están aptas para cumplir su misión principal. Si el control se logró, la eficacia jamás llegó.

Soldados-policías: mayor ineficacia y menor control

El proyecto de reforma de la ley de seguridad interior elevado por el Poder Ejecutivo² le sumará más ineficacia y disminuirá el control sobre las fuerzas armadas.

Como se ha hecho público, el proyecto aspira a que las fuerzas armadas cumplan ciertos roles policiales en el caso de atentados terroristas. Aunque el proyecto postula que los atentados terroristas pueden afectar la defensa nacional, en ningún momento sostiene que puedan ser considerados como “agresiones de origen externo”. En otras palabras, el proyecto no cambia el sentido de lo que la legislación define como defensa nacional. No hace pasar un atentado terrorista como acto de guerra. Lo que el proyecto busca es que, en ciertos casos, las fuerzas armadas actúen como policías.

Con la redacción actual de la ley de seguridad interior, las fuerzas armadas pueden actuar haciendo uso de la fuerza en operaciones de combate en dos supuestos: (i) los efectivos de una unidad militar atacada deben utilizar la fuerza para defenderla ante un ataque, sin importar si proviene del interior o del exterior del país (arts. 28 y 29 de la ley de seguridad interior); (ii) en los casos en que el sistema de seguridad resulte insuficiente a criterio del presidente de la Nación, siempre que previamente se declare el estado de sitio (arts. 31 y 32 de la ley de seguridad interior).

El proyecto aspira a que las fuerzas armadas puedan actuar en ciertos casos del supuesto (ii), pero sin necesidad de declaración del estado de sitio. De ahí que la reforma se plantea en el artículo 27 de la ley, que establece lo que se conoce como “apoyo logístico” que pueden prestar las fuerzas armadas a las de seguridad en ciertos casos, algo que sucede, por ejemplo, con los operativos de vigilancia de la frontera norte.

El supuesto de actuación de las fuerzas armadas que prevé el proyecto es el de “producirse un hecho que tenga por finalidad aterrorizar a la población y dé origen a una investigación en el marco del artículo 41 *quinquies* del Código Penal de la Nación”. El artículo 41 *quinquies* establece un agravante genérico, esto es, que se aplica a cualquier delito. Si algún delito penal se comete con “la finalidad de aterrorizar a la población u obligar a las autoridades públicas nacionales o gobiernos extranjeros o agentes de una

organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo, la escala [penal] se incrementará en el doble del mínimo y el máximo”. A la pena mayor, el proyecto de ley le sumaría la posibilidad de que el Comité de Crisis le requiera al Ministerio de Defensa la participación de las fuerzas armadas.

Es importante retener dos cuestiones relacionadas. En primer lugar, que las fuerzas armadas participarían una vez que el atentado terrorista ya se ha cometido y como auxiliar de la Justicia. En segundo lugar, que serían principalmente los agentes del Ministerio Público Fiscal y del Poder Judicial de la Nación quienes tendrían la primera palabra, ya que el proyecto establece como condición para la participación de las fuerzas armadas que se inicie una investigación penal “en el marco del artículo 41 *quinquies* del Código Penal de la Nación”. Solo si esta condición se cumple, el Comité de Crisis le puede requerir al Ministerio de Defensa la autorización para el empleo de efectivo de las fuerzas armadas.

Como se ve, la decisión no sería solo del Poder Ejecutivo, lo cual puede pensarse que funciona como un control sobre la actuación de las fuerzas armadas. El problema es que el llamado a las fuerzas armadas es para realizar tareas para las que, por su preparación, son ineficaces. De hecho, cuya preparación está prohibida, ya que la propia ley de seguridad interior los inhibe a actuar en estas tareas y el decreto reglamentario de la ley de defensa nacional actualmente vigente reafirma esta prohibición. Esto genera problemas de control, no ya sobre la decisión de involucrarlas, sino sobre la actuación en el terreno.

El proyecto de ley busca que, una vez aprobado el requerimiento de uso de las fuerzas armadas, estas se dediquen a tareas de: a) patrullaje; b) control de personas y vehículos; operaciones de control en puestos fijos o móviles; d) control y vigilancia de instalaciones inmuebles; e) aprehensión en flagrancia. Son todas tareas estrictamente policiales, para las que el Estado nacional cuenta con: la Policía Federal, la Gendarmería Nacional, la Policía de Seguridad Aeroportuaria y la Prefectura Naval. Además, cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuentan con sus policías provinciales.

¿Qué racionalidad, tanto desde el punto de vista del esclarecimiento del crimen ya cometido, como económica, explica que a estas fuerzas de seguridad se sumen el Ejército, la Marina de guerra y la Fuerza Aérea? Esto es todavía más relevante si se piensa en algo que también se ha dicho bastante y es sumamente evidente: las fuerzas armadas no se

preparan doctrinariamente, no se adiestran, ni tienen el equipo para patrullar ciudades, hacer control de rutas y vehículos o detener personas en flagrancia. Para estas labores se entrena la policía.

Como han advertido los especialistas en defensa nacional y política militar (sin distinción ideológica) y los organismos interamericanos de derechos humanos, entre otros actores, esto implica riesgos, tanto para los efectivos de las fuerzas armadas, como para los civiles. Para los segundos, porque pueden ser víctimas de un uso excesivo de la fuerza, incluso uno letal. Para los primeros, porque ellos serán quienes pagarán el costo político y social de las denuncias que habrá, sin contar las acciones judiciales de las que pueden ser objeto.

Debe tenerse presente que el prestigio que pueden tener las fuerzas armadas, el cual es real en ciertos sectores de la sociedad y la geografía argentina, se ha logrado en un contexto en que su participación en el interior del país es siempre en acciones no violentas. Básicamente, en las elecciones nacionales, ante desastres naturales y para prestar ayuda humanitaria. No se puede pretender que la institución mantenga ese prestigio si, por caso, uno de sus agentes, por no estar preparado para hacerlo, no sigue adecuadamente las leyes de empeñamiento y se excede en el uso de la fuerza en un retén vehicular.

Finalmente, hay que resaltar una variable más que han destacado analistas, investigadores y funcionarios de las áreas de seguridad y defensa. Hay dos grupos de profesionales del Estado que se oponen a este tipo de medidas: los mandos de las fuerzas de seguridad y los mandos y agentes de las fuerzas armadas (al menos una parte importante de ellos). Los primeros, porque ven que sus esferas de competencias (y de poder) disminuyen. Los segundos, porque se exponen a lo que señalé en el párrafo anterior, a la par que ven cómo las promesas de mejoras salariales, más equipamiento y reivindicación de la profesión militar se escurre al derivar su saber y experiencia a funciones policiales para las que no fueron preparados.

¿Quién decide qué aterroriza?

¿A qué se refiere el proyecto con terrorismo? Como se vio en el apartado anterior, solo el inicio de la investigación por el Ministerio Público Fiscal habilita a que el Comité de Crisis requiera al Ministerio de Defensa el uso de las fuerzas armadas. El proyecto parece

querer salvar al presidente (a este y al que asuma en el futuro) del peso de la decisión inicial. Estará siempre la posibilidad de decir que fue “la Justicia” la que pidió la ayuda.

Esta estrategia es interesante, porque también le evita al Poder Ejecutivo tener que definir qué entiende por terrorismo. Deja librada la decisión al Ministerio Público Fiscal en los casos en que se investigue un delito penal cualquiera con el agravante del 41 *quinquies* ya mencionado. Ahora bien, esto no quita que el proyecto no explicita una concepción particular sobre el terrorismo.

Los fundamentos del decreto definen “la amenaza del terrorismo” como, “sin dudas”, uno de los “principales desafíos para la Seguridad y Defensa en el siglo XXI”. Afirma que el terrorismo pone “en peligro la existencia misma del Estado y sus intereses vitales, tales como su soberanía, independencia, integridad territorial, autodeterminación, la libertad y la vida de sus ciudadanos”.

Exageraciones al margen, lo que me interesa destacar es que, sobre el final de la fundamentación, el texto sostiene que, con el proyecto, “toda la capacidad del Estado se pone en movimiento con la finalidad exclusiva de proteger la vida y la libertad de la población civil”. Ahora bien, según este texto, se pone en movimiento “en caso de amenazas de tipo terrorista, que son un flagelo de alcance mundial y del cual la República Argentina ha sido víctima en dos (2) oportunidades”.

Esta frase final es asombrosa por dos razones. Primero, porque la propuesta de reforma del art. 27 de la ley, como mencioné, apunta a que las fuerzas armadas actúen una vez que el hecho terrorista ha ocurrido. Es decir, las fuerzas armadas no actuarían, según el articulado, “en el caso de amenazas de tipo terrorista”, sino cuando el atentado ya se consumó. La prueba de que el gobierno no quiere involucrar a los militares en la prevención de atentados es que el DNU 614/24, que reformó inconstitucionalmente la ley de inteligencia nacional, no alteró la definición de inteligencia estratégica militar, la cual se sigue concentrando exclusivamente en “países” que sean relevantes desde el punto de vista de la defensa nacional y no en actores no estatales, como sería un grupo terrorista.

La segunda razón por la que esta frase es asombrosa es que afirma que la República Argentina ha sido víctima en dos oportunidades de atentados terroristas. Creo que a nadie

se le escapa que esas “dos oportunidades” refieren al atentado en la Embajada de Israel en 1992 y al atentado en la AMIA en 1994. Diciendo esto, la fundamentación del proyecto consolida dos ideas. En primer lugar, excluye de considerar terroristas a los hechos de violencia que supuestamente busca combatir según las declaraciones públicas. Me refiero a la “violencia narco” en Rosario, especialmente a los hechos producidos a comienzos de este año. Estos no cuentan como atentados terroristas según la fundamentación, salvo que, al contarlos, haya que eliminar el atentado en la Embajada de Israel o en la AMIA de las “dos oportunidades” en que el país fue “víctima”. Lo mismo aplica para otros hechos de violencia contemporáneos o del pasado que este gobierno o sus miembros han calificado de terrorista.

Lo segundo que hace esta declaración es mostrar con particular énfasis lo inútil que habría sido, en 1992 o en 1994, requerir a las fuerzas armadas para que patrullen las calles, controlen vehículos o detengan en flagrancia con posterioridad a los atentados terroristas. Nadie puede creer que las fuerzas armadas habrían podido colaborar en algo al esclarecimiento de estos hechos.

Por tanto, lo mejor que podría hacerse en este momento es evitar medidas demagógicas que alteren un sistema legal que, con sus falencias, constituye un sistema. El Congreso Nacional debe rechazar el proyecto de ley por no colaborar con la prevención y persecución de atentados terroristas, ni con el control de las fuerzas armadas.