

EL CAMINO DE IDA HACIA EL SOLDADO-POLICÍA
CARL SCHMITT, LA DEFENSA NACIONAL Y LA SEGURIDAD INTERIOR

THE ONE WAY ROAD TO THE SOLDIER-POLICEMAN
CARL SCHMITT, NATIONAL DEFENSE AND INTERNAL SECURITY

GERARDO TRIPOLONE

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN JUAN
CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS

RESUMEN En el presente trabajo evaluamos los posibles aportes del pensamiento de Carl Schmitt al debate en torno a la distinción entre seguridad interior y defensa nacional, con especial atención al caso argentino. Gran parte de la producción intelectual de Schmitt en asuntos internacionales y militares se enfoca en la pérdida de distinciones fundamentales del *Ius Publicum Europaeum*: interior y exterior, guerra y paz, guerra y acción policial, enemigo y criminal. Algunas de las preguntas que se hace Schmitt forman parte de nuestros desafíos. No obstante, las respuestas del jurista resultan en algún punto insatisfactorias.

PALABRAS CLAVES defensa nacional, seguridad interior, guerra civil mundial, guerra contra el terrorismo

ABSTRACT In this work we evaluate the possible contribution of Carl Schmitt's thought to the discussion of the distinction between internal security and national defense particularly in Argentina. Schmitt dedicates part of his intellectual production in international and military affairs to analysing the loss of some fundamental distinctions of the *Ius Publicum Europaeum*: inside and outside, war and peace, war and police action, enemy and criminal. Some questions that Schmitt does are part of our challenges. Nevertheless, his answers are, in some point, unsatisfactory.

KEYWORDS National Defense, Internal Security, World Civil War, War on Terror

INTRODUCCIÓN

Carl Schmitt (1950 [1979]) afirma que la guerra es el núcleo del derecho internacional (p. 145) y, en general, de «las cosas» (Schmitt, 1937 [2004]: 143). El concepto de guerra influye en la concepción del derecho y, a la inversa, el derecho influye en la guerra. Los desplazamientos semánticos del concepto guerra impactan en el derecho. El último y, en teoría, más radical cambio conceptual —que Schmitt no pudo ver— se dio a comienzos del siglo XXI con la «guerra contra el terrorismo», traducción no totalmente fiel de «*war on terror*». Este desplazamiento semántico generó problemáticas jurídicas inmediatas en el derecho interno e internacional. La perspectiva bélica con la que los Estados combaten el terrorismo y el narcotráfico transforma la idea misma de guerra. Argentina, aunque en la periferia de la agenda global, no ha sido ajena a este fenómeno.

Casi una década y media antes del atentado del 11 de septiembre de 2001, el Congreso de la Nación Argentina aprobó la Ley de Defensa Nacional 23.554 de 1988. La ley tuvo como objetivo principal el de limitar el rol de las Fuerzas Armadas Argentinas (FFAA) a un campo especial: los ataques exteriores. Con esto se prohibiría la intervención en asuntos internos, algo recurrente durante el siglo XX. En Argentina, la centuria pasada está signada por golpes y planteamientos militares que se convirtieron en rutina desde 1930 hasta la última década del siglo. Las FFAA, con el consenso de parte de la sociedad, se consideraban guardianas del orden interno del país. Por tanto, cuando a su parecer éste no se garantizaba, estaban legitimadas para intervenir, ya sea mediante un planteamiento militar o directamente un golpe de Estado. Además, gobiernos civiles alentaron el involucramiento de las FFAA en asuntos de seguridad interna desde —por lo menos— la presidencia de Hipólito Yrigoyen, primera en ser elegida por el voto universal, secreto y obligatorio en la historia nacional.

La nueva legislación, junto con la ley de Seguridad Interior 24.059 de 1991, buscó terminar con el intervencionismo militar. Si con estas leyes el objetivo de las FFAA se limitó a prepararse para un ataque exterior, entre 2006 y 2018, el Poder Ejecutivo acotó más las funciones del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea. El decreto 727/06 circunscribió su accionar al ataque exterior perpetrado por un Estado, algo que se retrotrajo mediante otro decreto en 2018, el 683/18. Pero incluso mediando esta modificación, sólo las Fuerzas de Seguridad (FFSS), *i.e.* Policía Federal (y las policías provinciales en el ámbito de sus competencias), Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y Policía de Seguridad Aeroportuaria, están afectadas a tareas de seguridad interna. Toda esta legislación se basa en un presupuesto teórico fundamental: que es posible distinguir los asuntos de seguridad interior con aquellos que conciernen a la defensa nacional. Si se asume que entre un ataque exterior y un problema de seguridad interior existe una clara diferencia que permite distinguir cuándo es necesario recurrir a las FFSS y cuándo a las FFAA, es entonces posible dividir las funciones entre ambas instituciones.

De esto no se deriva necesariamente que las FFAA no deban actuar en asuntos internos, así como la inversa tampoco es necesaria: la distinción puede perderse y otros motivos quizás desaconsejen su involucramiento en ciertos ámbitos de la seguridad interior¹. Sin embargo,

¹ Esto nos lo hizo notar el evaluador anónimo, a quien agradecemos la observación. De nuestra parte cabe agregar que luego de la organización nacional en la segunda mitad del siglo XIX, el Ejército Argentino estuvo mucho más centrado en asuntos de seguridad interna que en guerras internacionales, con la salvedad sumamente importante de la Guerra del Paraguay. En esa época, las distinciones permanecían en la comunidad internacional y era posible, bajo los parámetros de Schmitt, distinguir entre interior y exterior, guerra y acción policial. Sin embargo, los gobiernos hacían intervenir decisivamente a las FFAA en asuntos internos.

es cierto que la legislación que divide entre ataques exteriores y amenazas internas sólo tiene sentido si efectivamente puede trazarse una línea divisoria entre ambos fenómenos.

Los desarrollos de Carl Schmitt a partir de la década de 1930 y hasta el final de su producción intelectual constituyen aportes teóricos sumamente importantes para pensar esta problemática. Schmitt vivió preocupado por la pérdida de distinción entre interior y exterior, guerra y acción policial, enemigo y criminal. Es la misma preocupación de quienes, en la actualidad, defienden la separación entre seguridad interior y defensa nacional. El pensamiento de Schmitt se opone a quienes promovieron y promueven la desterritorialización de la política y la universalización de las amenazas que disuelven el adentro y el afuera y anulan la diferencia entre guerra y paz, enemigo y criminal, guerra y acción policial, combatiente y no combatiente. Schmitt advierte con particular lucidez cómo, producto del intervencionismo anglosajón contrario al derecho de gentes europeos, se perdían cada una de estas distinciones a partir de la Primera Guerra Mundial. Si lo que Schmitt vislumbró en su tiempo es cierto, entonces la diferencia entre seguridad interior y defensa nacional establecida por la legislación está efectivamente puesta en entredicho. Esto es así aun cuando dicha diferencia haya sido sumamente importante para la consolidación de la democracia en Argentina en los años posteriores a la dictadura militar de 1976-1983 y lo siga siendo en la actualidad. De eso tratarán las siguientes páginas utilizando el pensamiento de Schmitt para pensar la cuestión.

ORDEN INTERNACIONAL Y GUERRA

Cuando Schmitt piensa en la enemistad y en la guerra se concentra, principalmente, en un enemigo externo a la espacialidad política propia y representado, en principio, por otro Estado². Es cierto que Schmitt también considera la posibilidad de un enemigo interno. Sin embargo, este concepto es secundario a la idea principal que él tiene en mente al pensar la enemistad y, por tanto, la guerra. Para Schmitt (1937-1938 [2005]), la historia del derecho internacional es la historia del concepto de guerra (p. 518). La guerra modifica el derecho internacional, constituido por la ordenación de la tierra (Tripolone, 2014) y, a la inversa, la ordenación internacional transforma la guerra. En un orden jurídico claro y previsible, con límites espaciales definidos y donde pueda determinarse el interior del exterior, la guerra será limitada espacio-temporalmente y en capacidad destructiva.

Según Schmitt, una guerra de este tipo se logró durante la vigencia del *Ius Publicum Europeum*, *i.e.* el derecho de gentes de la modernidad. Más allá de que en su visión haya parte de narrativa que estudios históricos podrían rebatir, según Schmitt, durante los dos siglos y medio de vigencia de este orden jurídico, podía determinarse claramente los límites entre los distintos Estados del continente europeo. Estaba claro cuál era el interior y cuál el exterior de cada Estado. También era posible diferenciar entre territorio europeo y el resto del suelo del mundo susceptible de ser conquistado y dividido por potencias europeas. Esta es, como bien se sabe, la tesis que recorre *El nomos de la tierra* (Schmitt 1950). La posibilidad de determinar un afuera y un adentro constituía la base de otras tres distinciones centrales: (i) combatiente y no combatiente; (ii) enemigo y criminal y, finalmente, (iii) guerra y paz. La guerra contra otro Estado se llevaba adelante combatiendo sólo con los uniformados del adversario que es-

² Hemos desarrollado esta idea, que contrasta con el concepto de enemigo de Günther Jakobs en un texto en coautoría (Muñoz y Tripolone, 2018).

tán claramente diferenciados de los civiles. Si el terrorismo es, como afirma Galli (2002a), la culminación de la indistinción entre combatientes y no combatientes (p. 64), la *war on terror*, como respuesta norteamericana, tampoco ha sabido diferenciar uno de otros.

A su vez, el enemigo del *Ius Publicum Europaeum*, a diferencia de lo que sucedió a partir de la Primera Guerra Mundial, no era un criminal que debía ser aniquilado, sino un igual al que se le debía respeto. «La igualdad de los soberanos los convierte en *partenaires* de guerra con derechos idénticos y evita los métodos de guerra de aniquilación» (Schmitt, 1950: 160). Nada de esto puede predicarse del terrorista, que es tanto un criminal dentro del Estado como una especie de enemigo de la humanidad, sin simetría ni igualdad con el Estado. Del terrorista no se puede decir, como afirma Schmitt (1947 [2012]) en *Ex Captivitate Salus* sobre el enemigo, que sea «mi hermano» que me desafía, me pone en trance y por tanto me define (p. 64). Como sostiene Carlo Galli (2002a), el terrorista no es un otro con el que podamos modelar nuestra figura dialécticamente (p. 10) y, por tanto, igualar a un terrorista con un enemigo en el sentido de Schmitt, es impensable. Por último, como los objetivos de la guerra son limitados espacio-temporalmente, era posible determinar cuándo acababa la contienda y comenzaba la paz. No existía un perpetuo estado de guerra ni una guerra sin lugares fijos. La necesidad de declarar la hostilidad formalmente y los tratados que le ponían fin dan prueba de ello. Al contrario, esta distinción, tal cual afirma Galli (2002a), no tiene actualidad (p. 58). De ahí que la idea de una guerra permanente y sin localización recorra la historiografía sobre la *war on terror* a partir del 2001.

Todas las distinciones importantes para Schmitt se frustraron a partir del siglo XX. El jurista atribuye la responsabilidad al nuevo concepto de guerra que impuso Estados Unidos de América a partir de la Primera Guerra Mundial. El intervencionismo norteamericano que buscó desde entonces consolidar ciertos valores (al menos retóricamente) como democracia o derechos universales, abrió las puertas a una «guerra civil internacional» [*internationaler Bürgerkrieg*] (Schmitt, 1937-1938: 518)³ e incluso «guerra civil mundial» [*Weltbürgerkrieg*] (Schmitt, 1962 [2010]: 96). Este tipo de confrontación no era algo totalmente novedoso en el siglo XX. Schmitt (1951 [2012]) considera que las revueltas de 1848 constituyeron la primera manifestación de una guerra civil europea (p. 72). Según Drolet (2017), esto es lo que Schmitt percibió «mejor que nadie en su tiempo» (pp. 83-84). Que Schmitt utilice la idea de «guerra civil» no es menor. Para el jurista, la guerra civil es «especialmente cruel». Es una guerra entre hermanos que «se desarrolla dentro de una misma unidad política que comprende también al adversario y dentro del mismo ordenamiento jurídico». El carácter total de la confrontación surge porque los contendientes «afirman y niegan absolutamente esta unidad común [y] [...] ambos ponen al adversario absoluta e incondicionalmente en la ilegitimidad. Suprimen el derecho del adversario, pero en nombre del Derecho» (Schmitt, 1947: 42).

Para Schmitt, Estados Unidos no combatía contra otros Estados, sino contra ideas o conceptos que podían ser personificadas por cualquier grupo o sujeto. La batalla era contra el militarismo alemán durante la Primera Guerra Mundial, contra el nazismo y el imperialismo, en la Segunda, contra el comunismo durante la Guerra Fría. Schmitt no vivió para ver la versión más radicalizada de esta idea: la *war on terror*. La *war on terror* junto con su antecesora, la *war on drugs*, representan el punto máximo de imposibilidad de definir quién es el sujeto que se

³ En otro lugar, Schmitt (1938 [2004]) también afirma que «el concepto discriminatorio de guerra transforma la guerra entre Estados en una guerra civil internacional» (p. 43).

combate. En el primer caso, el enemigo es una forma de ataque. En el segundo, una sustancia. En ambos, la guerra no es contra ningún Estado, sino contra grupos no definidos que llevan adelante ciertas prácticas. Más allá de que algunos juristas apologetas de Bush, como John Yoo (2006), hayan querido limitar la *war on terror* a Al Qaeda (p. 10 y 148), lo cierto es que incluso a miembros realmente importantes del gabinete, como Colin Powell o Condoleezza Rice, les preocupaba la posibilidad casi ilimitada de determinar quién es el enemigo (Woodward, 2002: 105). Porque, en verdad, la *war on terror*, conceptualmente y tal como se la llevó a cabo, es ilimitada en cuanto al enemigo.

Schmitt se dio cuenta prontamente de la «desnacionalización» de la guerra que antecede a la *war on terror*. Ya a fines de la década de 1930 hablaba de la transformación de la guerra desde una lucha inter-estatal a una confrontación desnacionalizada (Schmitt, 1937-1938: 518, 533, 560). En otro texto importante de dicho periodo, Schmitt (1941 [1995]) afirma que la pérdida de estatalidad deriva en guerra civil: «un orden» se enfrenta a «un desorden» (p. 301). Es decir, un Estado a un grupo no estatal. La «guerra civil mundial», para Schmitt, se da por la evolución de Estados Unidos hacia un intervencionismo mundial libre de espacios. Según Schmitt, del aislacionismo originario de la Doctrina Monroe se pasó a un intervencionismo prácticamente global. Las fronteras se difuminan y la seguridad de Estados Unidos debe garantizarse mediante acciones fuera de ellas. Esto transformó la guerra en «guerra global y total» y la «guerra inter-estatal del antiguo derecho de gentes europeo mutó en una guerra civil mundial» (Schmitt, 1943a [1995]: 446 y 1943b [2005]: 669-670). El proceso de desestatalización de la guerra se da *desde arriba*, i.e. desde la decisión de Estados Unidos de pensar las confrontaciones en términos de una guerra por ideales universalistas. A esta fuerza desterritorializadora desde arriba se le contrapone otra *desde abajo* que posee el mismo carácter y cuyos orígenes europeos fueron desarrollados por Reinhart Koselleck (2007): las ideologías universalistas, desde el comunismo hasta el islam pasando por el cristianismo, la economía, la crítica y los derechos humanos, también diluyen las distinciones espaciales (Galli, 2002b). El terrorismo es un epifenómeno de esta situación.

DE LA GUERRA CIVIL MUNDIAL A LA GUERRA CONTRA EL TERRORISMO

El 18 de septiembre del 2001 el Congreso de Estados Unidos autorizó al Poder Ejecutivo a utilizar la fuerza militar contra Al Qaeda. La votación en la Cámara de Representantes resultó en 420 votos contra 1 y, en el Senado, 98 a 0. Los críticos sostienen que esta votación no significó el uso de la prerrogativa de declarar la guerra, sino algo distinto (Starr-Deelen, 2014: 125). Los miembros de la administración Bush, al contrario, entienden que si no fue nominalmente una declaración de guerra, su sentido y finalidad era ese (Yoo, 2006: 12)⁴. Sea como fuere, hay coincidencia en que, por primera vez en la historia, el Congreso de aquel país autorizaba el uso de la fuerza militar en contra de personas y organizaciones. Todas las veces anteriores las acciones militares avaladas por el Congreso se dirigieron contra un Estado.

⁴ No obstante, cabe aclarar que, para Yoo (2006), la práctica constitucional norteamericana demuestra que las acciones militares decididas por el presidente no necesitan de una declaración de guerra (p. 121). La última declaración de guerra formal fue contra el Eje en 1941 y, por supuesto, esta no constituyó la última acción militar de ese país.

Los debates acerca de la definición del terrorismo son largos y todavía no se han resuelto. La definición comúnmente aceptada es aquella que establece como acto terrorista a toda acción violenta y dañosa motivada por fines políticos que se realiza deliberadamente en contra de no combatientes con el fin de obtener alguna acción del Estado u otra organización. Esta definición incluye las acciones llevadas a cabo por pequeños grupos como así también por grandes organizaciones. La aclaración es pertinente, ya que incluiría a los «lobos solitarios», los cuales no han sido tradicionalmente considerados como terroristas hasta tanto no se les probara una conexión con alguna organización mayor. En el otro extremo, incluiría también a las grandes organizaciones, las cuales solían considerarse como guerrillas o movimientos armados de otro tipo (Nacos, 2010: 17-24). El mayor problema es, por supuesto, que se incluiría a los grupos armados «revolucionarios». Es la eterna cuestión del «*one man's terrorist is another man's freedom fighter*». Para quien está de acuerdo con los fines políticos, será un luchador por la libertad. Para quien está en contra, será un grupo terrorista.

El término terrorista posee una carga valorativa claramente peyorativa. Salvo excepciones, pocos reivindicarían el terrorismo o se llamarían a sí mismos terroristas, como hiciera Ramzi Yousef en el juicio en Nueva York por el atentado al World Trade Center en 1993 (Nacos, 2010: 19). Por eso la idea de autores como Simon Keller (2005) de postular una definición descriptiva sin carga valorativa del terrorismo está destinada a fracasar o, al menos, a limitarse al uso de un muy reducido grupo de académicos. No nos interesa resolver este problema. El punto es que los Estados, particularmente Estados Unidos y sus aliados, y la ONU determinan que ciertas organizaciones son terroristas. Dentro de la lista de grupos terroristas nos interesa particularmente el terrorismo internacional, *i.e.* aquel que no actúa sólo en el interior de un Estado y contra el gobierno o personas de ese Estado, sino que se transnacionaliza mediante redes, células o alianzas con otros grupos. Esta especie de terrorismo no reconoce fronteras y sus objetivos pueden llegar a ser ilimitados espacialmente. A diferencia de la guerra en el *Ius Publicum Europaeum* o de las comunidades beligerantes —que por definición necesitan una localización territorial—, el terrorista no es ubicable espacialmente. Se encuentra tanto en el exterior como en el interior de diversos Estados y su movilidad es global.

Si el terrorismo tiene éxito en atemorizar a la población es porque hace sentir su presencia como algo cercano y cotidiano. Es extremadamente lejano en concepción de vida, de valores y de objetivos. Pero su presencia se percibe como algo próximo. El terrorista más peligroso es el que comparte el espacio de la comunidad sin distinguirse de ella. Sin embargo, aparentando ser interno a la comunidad es también externo a ella. Mantiene enlaces con organizaciones internacionales y defiende ideas no espacializadas. Un individuo de nacionalidad francesa que realiza un atentado en su país se presenta también como un terrorista internacional en la medida en que reivindica su pertenencia a, por ejemplo, el Estado Islámico. Esta es la indistinción que más preocupaba a Schmitt y es la base de la pérdida del resto de las distinciones. Si no se diferencia el interior del exterior, no se sabe si el terrorista es un enemigo externo o un criminal interno y no se puede determinar cuándo acaba la guerra y comienza la paz (la presencia del criminal que contraviene la ley es permanente). Y esta imposibilidad de determinar lo interno de lo externo es la razón principal que fundamenta el intento de disolver la distinción entre seguridad interior y defensa nacional.

Comenzada la *war on terror*, se mencionó desde la administración de George W. Bush que la guerra carecía de límites espaciales. Inmediatamente después de ocurrido el atentado del 11 de septiembre, Bush argumentó que estaban frente a un enemigo nuevo «que se esconde» entre la población civil (Bush, 2001, 11 de septiembre [2003]: 1100). El terrorista ataca

civiles y la respuesta también se dirige (quíerese o no) contra civiles. La desterritorialización se manifestó de diversas maneras que no pueden tratarse aquí. Cabe mencionar, por ejemplo, las discusiones en torno a la aplicación de la Constitución y la ley de Estados Unidos para hechos cometidos fuera de su territorio. Cuando el Poder Ejecutivo negó esta aplicación, lo hizo para restringir derechos civiles, en especial a los «enemigos combatientes» detenidos que solicitaban el *habeas corpus*. La aplicación extraterritorial garantizaría esos derechos, a la par que extendería indebidamente la ley de Estados Unidos a territorios donde formalmente no ejerce soberanía.

A este problema legal-espacial, se le suma el militar. La seguridad nacional de Estados Unidos empuja sus fronteras cada vez más lejos, algo que vimos ya reconocía Schmitt. Ya no es sólo el control de una zona de influencia geográficamente cercana lo que garantiza la defensa del país. Se necesita presencia e intervención en prácticamente todo el globo para poder asegurar la tranquilidad interna. Los atentados terroristas en el interior del país se previenen con acciones armadas fuera del mismo. La guerra internacional forma parte de la agenda policial interna. El actual jefe de gabinete de Donald Trump lo afirmó sin tapujos en el contexto de acciones contra el narcotráfico llevadas a cabo por la Guardia Costera de Estados Unidos frente a Ecuador: «*the more we push our borders out, the safer our homeland will be*» (cit. por Wessler, 2017, 20 noviembre).

Por otro lado, la guerra contra el terrorismo no tiene fin. La propia naturaleza de lo que se combate lo impide. Aunque Al Qaeda, ISIS o las FARC sean neutralizadas, el terrorismo como tal no desaparecerá jamás. Esto hace vivir en un constante estado de guerra, aun cuando se den pocos eventos de lucha real. El ejemplo de la batalla entre Al Qaeda y Estados Unidos es particularmente evidente. Más allá de las campañas en Afganistán e Irak, los combates reales entre Al Qaeda y Estados Unidos han sido esporádicos y de baja intensidad. Tanto que hay quienes dudan que pueda llamarse guerra (O'Connell cit. por Starr-Deelen, 2014: 13).

Sin embargo, dentro de la administración Bush las cosas se veían diferentes. John Yoo, quien fuera consejero en el Departamento de Justicia desde 2001 a 2003, defiende la tesis de que Estados Unidos está en una guerra en sentido literal sólo contra Al Qaeda. La *war on drugs* puede ser una metáfora. La *war on terror*, en cambio, es literalmente una guerra aunque *by other means*, tal cual el título de uno de sus libros (Yoo, 2006). Por la magnitud del ataque y el carácter internacional de la organización que lo llevó a cabo, lo que sucedió el 11 de septiembre fue un acto de guerra (Yoo, 2006: 8-9). Aunque admite la circularidad del argumento, Yoo (2006) sostiene que la respuesta militar de Estados Unidos es también un factor determinante para la existencia de una guerra (p. 10). El hecho de que Al Qaeda haya declarado la guerra a Estados Unidos (algo que ocurrió no en 2001, sino en 1996 cuando Bin Laden hizo público su *animus bellis*), habilita la respuesta mediante el uso de la fuerza militar. Sin embargo, y esto es verdaderamente importante para este trabajo, Yoo (2006) considera que aunque no se trate de una guerra, el presidente estaría igualmente facultado a involucrar a las Fuerzas Armadas en el combate contra el terrorismo. El *Posse Comitatus Act*, *i.e.* la ley que prohíbe la participación de las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional en asuntos internos, habilita a utilizarlas en caso de emergencias (Yoo, 2006: 10).

Esta confusión entre lo militar y lo policial lleva al punto que mayores implicaciones puede tener en la política y legislación en seguridad y defensa nacional: la inteligencia. En Argentina, la ley de defensa nacional prohíbe terminantemente que las FFAA realicen tareas de inteligencia interna. Existe una distinción entre inteligencia internacional y la persecución de criminales en el interior del Estado. Esto mismo ocurría en Estados Unidos hasta la sanción

del *Patriot Act*. El mismo Yoo (2006), uno de los arquitectos de la nueva legislación, sostiene que esta distinción era un «muro legal» (*legal Wall*) (p. 72). Sin aportar razones, afirma que cumplió un rol en la imposibilidad de anticipar y detener los atentados del 11 de septiembre (Yoo, 2006: 72). Ese muro fue derribado y la inteligencia militar e internacional, mediante medidas más expeditas que a veces no requerían autorización judicial, se confunde ahora con la persecución de criminales en el interior del país. Los poderes de guerra ya no se distinguen más de los de paz por «meras razones geográficas o incluso de nacionalidad» de quien se persigue, argumenta Yoo (2006: 149). La guerra puede estar en el interior y la acción policial en el exterior.

Esta breve caracterización de algunas consecuencias que tuvo la *war on terror* sirve, en primer lugar, para notar cuánto de continuidad y radicalización hay en este fenómeno en relación a lo descrito por Schmitt. La guerra contra el terrorismo es, en gran medida, una profundización de dinámicas que el jurista vio que estaban presentes ya en la Primera Guerra Mundial. En segundo lugar, para enmarcar los debates argentinos. La discusión entre especialistas y el discurso político en Argentina están irremediabilmente atravesado por los debates que se dieron en Estados Unidos.

LOS DEBATES ARGENTINOS

Es sabido que los desarrollos académicos en torno a la defensa nacional son escasos en Argentina. Sea por cierta aversión de la academia a los asuntos militares o porque el país se encuentra apartado de la agenda mundial en seguridad, lo cierto es que sólo un reducido grupo de especialistas trabajan sistemáticamente sobre estos asuntos (Diamint, 2014: 29, 37, 45-48 y 2012: 44; Lafferriere y Soprano, 2015: 13-15). Lo que es interesante destacar es que gran parte de la literatura especializada que ha producido este grupo desde la vuelta de la democracia, afirma la necesidad de sostener la distinción entre seguridad interior y defensa nacional. La mayor parte de los académicos la consideran un logro dentro del contexto nacional y regional de recuperación de las instituciones democráticas durante la década de 1980.

Katchin DerGhougassian (2010), un especialista en asuntos internacionales de la Universidad Di Tella, afirma que la distinción «ha posicionado a la Argentina en la vanguardia de la democratización sudamericana» (p. 13 y 2012). Rut Diamint (2014), otra importante referente en la materia de la misma universidad, sostiene que mediante esta distinción se permitió la sustitución de la ley 16.970 basada en la Doctrina de la Seguridad Nacional y en vigencia desde el gobierno *de facto* de Juan Carlos Onganía (p. 100). A la par, permitió el control civil de las FFAA al restringir su ámbito de actuación a amenazas de origen externo. Si se volvieran a igualar los asuntos de seguridad interior con los de defensa nacional, afirma Ugarte (2013), se ampliarían casi indefinidamente las posibilidades de intervención de las FFAA (p. 61). Para Ernesto López (2012) todavía hoy, *i.e.* incluso en contextos de amenazas desterritorializadas, es difícil negar la distinción entre la noción de seguridad interna y la de defensa nacional (p. 72). De ahí que incluso las tareas secundarias de las FFAA, como la colaboración —sin intervención directa— en operaciones de las FFSS en la lucha contra el narcotráfico, son analizadas críticamente en la literatura (Lafferriere y Soprano, 2015: 174-178).

En todos los casos, la razón principal para sostener la distinción es limitar el poder de las FFAA en asuntos internos. Salvo en algunos pasajes de la obra de Lafferriere y Soprano

(2015), no suele hacerse referencia a cuestiones operativas, logísticas o tácticas como causas que motivarían el sostenimiento de la distinción. En otras palabras, el objetivo no es, en la mayoría de los autores, maximizar la efectividad de los recursos. Lo que se busca, al menos principalmente, es evitar que las FFAA vuelvan a condicionar el sistema democrático como lo hicieron durante el siglo XX. Por eso sostienen que deben dedicarse exclusivamente a la defensa de la nación frente a ataques de origen externo perpetrados por Estados.

Al contrario de estas posiciones, Emilio Magnaghi (2013) forma parte de los autores que buscan modificar la legislación vigente. Considera que la pérdida de potestades estatales frente a nuevos actores internacionales plantea una necesaria revisión de la normativa. Las guerras no convencionales ni estatales, los conflictos internos, las crisis y emergencias humanitarias producidas por catástrofes climáticas o migraciones masivas, constituyen amenazas reales y las FFAA deben prepararse para afrontarlas.

Algo similar piensa el exministro de defensa de administraciones radicales y peronistas, Horacio Jaunarena, uno de los más importantes promotores de una reforma legal que habilite a las FFAA a participar en amenazas internas (Jaunarena, 2003, 2016a, 2016b). Jaunarena (2016b: 4) se pregunta si, en un contexto de amenaza terrorista constante, es eficaz «autolimitar» el empleo de las FFAA sólo para el caso de una agresión externa. Señala el carácter global de los conflictos (Jaunarena, 2016a) sin por ello apelar a la idea de guerra civil internacional. Afirma que, si las amenazas no son estatales, otro debe ser el rol de las FFAA (Jaunarena, 2003: 3). La distinción entre defensa y seguridad surgida de un criterio geográfico (*i.e.* ataque desde el exterior o amenaza desde el interior), para Jaunarena (2015), se ha difuminado (pp. 17-18). Una nueva ley debería «flexibilizar las hipótesis» de empleo de las FFAA a los nuevos desafíos (Jaunarena, 2015: 21).

EL FUTURO DE LAS FUERZAS ARMADAS

Si el análisis de Carl Schmitt es cierto, *i.e.* si las distinciones entre interior y exterior, guerra y paz, combatiente y no combatiente, enemigo y criminal, se han difuminado, la premisa teórico-política para la confusión de funciones entre las FFAA y las FFSS se ha consolidado. La seguridad y la defensa serían, en la actualidad, fenómenos superpuestos e indistinguibles. Que las FFAA se preparen de forma preponderante a un posible combate con otro Estado, sería sólo una cuestión de división del trabajo o, en el caso argentino, temor al intervencionismo en asuntos internos. Pero esta función, que todavía hoy se llama “principal”, quizás no lo sea más. La legislación argentina establece, junto a la preparación contra ataques de otro Estado, funciones secundarias: asistir a las FFSS facilitando locales, pertrechos u otras disponibilidades; misiones de paz; ayuda humanitaria (en el interior y exterior del país); asuntos de seguridad en casos excepcionales en que el Presidente, luego de declarado el estado de sitio, lo determine.

Una de las tesis principales del libro de Lafferriere y Soprano (2015) es que las funciones secundarias de las FFAA han opacado a la principal. Esto quizás no se deba sólo a un problema de (falta de) política de defensa en Argentina, sino a algo más profundo y que puede pensarse a partir de las elaboraciones de Schmitt sobre la desterritorialización política y la desnacionalización de la guerra. Para las grandes potencias, en especial Estados Unidos, la guerra ha pasado a ser principalmente una acción policial para acabar con los criminales en el mun-

do. Esto, como vimos, lo advirtió Schmitt en la primera mitad del siglo XX. En la actualidad, Galli (2002b) habla de la edad global como un Imperio en el «que todo es al mismo tiempo tanto interno como externo» (p. 150-151). En una espacialidad constituida de esta manera, la guerra tomará «la forma de la acción de policía contra un comportamiento criminal» (Galli, 2002b: 130). Esta es la razón por la que no resulta para nada azaroso que el *Under Secretary* del Departamento de Defensa de Bush, Douglas Feith, compare la guerra contra Irak con la persecución de Al Capone por la policía de Chicago (Feith, 2008: 308).

La *war on terror* no es ni guerra ni acción policial. Aunque Bush y su gabinete hablaron de guerra desde el primer momento⁵, también insistían una y otra vez que estaban en presencia de un desafío nunca visto. Las FFAA de Estados Unidos no estaban preparadas para acciones de este tipo. Todavía no hay seguridad (y no la había en ese momento) sobre si podía hablarse o no de guerra⁶. Lo que es seguro es que el despliegue militar en Afganistán y en Irak tenía una misión principal: evitar nuevos atentados *en el interior* de Estados Unidos. Douglas Feith (2008) lo repite en sus memorias (pp. 10 y 59, entre otros lugares) y John Yoo (2006) lo coloca como la motivación principal de las acciones tomadas por el gobierno de Bush (pp. 8, 52-53)⁷.

Para los países cuyas FFAA no poseen despliegue internacional, como es, salvo por las misiones de paz, el caso de Argentina, hay quienes consideran que las principales amenazas que deberían servir de hipótesis de conflictos, son las de grupos no estatales como Al Qaeda o el ISIS. El terrorismo no sería más un asunto de seguridad interior, sino que involucraría también a las FFAA por ser una cuestión de defensa nacional. Así se ha concebido en el nuevo decreto del presidente Mauricio Macri N° 683/18 de julio de este año. Desde la toma de posesión de Macri en 2015, el discurso antiterrorista adquirió cada vez más presencia, lo que fue acompañado de propuestas de borrar la diferencia entre seguridad interior y defensa nacional. Se pensó incluso en unificar el ministerio de defensa y de seguridad (Bonelli, 2017, 6 de junio). La primera semana de febrero de 2018 el ministerio de defensa de la nación, Oscar Aguad, lanzó una «nueva agenda» para las FFAA que debía incluir la cooperación en el narcotráfico y el terrorismo (Hayon, 2018, 7 de febrero). Es decir, la participación de las FFAA en lo que hasta ahora se ha considerado como una materia criminal propia de la policía. Esto se consolidó en el decreto mencionado que derogó la limitación de las FFAA a ataques provenientes de otros Estados. Si se considera que una acción terrorista configura una «agresión exterior», las FFAA podrían intervenir ante un atentado.

⁵ Según lo que Bob Woodward (2002) obtuvo del propio Bush, el presidente de Estados Unidos pensó que su país estaba en guerra desde el momento en que fue informado de los ataques al World Trade Center durante su visita a una escuela en Florida (p. 15).

⁶ Véanse las dudas de dos altos cargos del gobierno de Bush sobre esta caracterización en Starr-Deelen (2014: 127).

⁷ Más allá de que el expresidente haya afirmado que quería a Bin Laden «vivo o muerto», la guerra no buscaba cazar a quien se presentaba como el enemigo máximo de la humanidad. Según cuenta Woodward (2002), Bush afirmaba que aun cuando no se capture a Bin Laden, la guerra podía no ser un fracaso (p. 228). Ni siquiera el objetivo final era acabar con el terrorismo o con Al Qaeda, sino evitar un nuevo atentado de la envergadura del 11 de septiembre en suelo norteamericano. La acción militar tenía como fin un asunto de seguridad interior, *i.e.* evitar un nuevo atentado como el del 11 de septiembre. Por eso Bush creó la Secretaría de Seguridad Interior (*Homeland Security*) en el marco de la guerra contra el terrorismo. La guerra puertas afuera del territorio norteamericano era, en realidad, una cuestión de seguridad interna.

A MODO DE CONCLUSIÓN: SCHMITT, LA DEFENSA NACIONAL Y LA SEGURIDAD INTERIOR

En las páginas anteriores se buscó analizar el debate sobre la distinción legal entre defensa nacional y seguridad interior desde el pensamiento de Carl Schmitt. De su obra pueden extraerse ideas claras para pensar la cuestión, pero también insatisfactorias si lo que se busca son propuestas. Schmitt observa con desazón que las distinciones entre interior y exterior, guerra y crimen, guerra y paz, enemigo y criminal se han difuminado. En otras palabras, Schmitt se opone a las bases que justificarían la confusión entre asunto de seguridad y de defensa. Si hay algo que define gran parte de su producción en asuntos internacionales a partir de la década de 1930 y hasta el final de su vida, es el intento por afirmar las distinciones claras del antiguo *Ius Publicum Europaeum*.

Sin embargo, su producción intelectual en estos aspectos es también insatisfactoria. Las propuestas, hoy ya muy conocidas, que Schmitt esbozó como alternativas para evitar estas indistinciones no parecen ser adecuadas. La re-espacialización de la política mediante la consolidación de grandes espacios, su gran propuesta política con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, ciertamente no disolvería el problema. Seguirían existiendo las amenazas que no reconocen fronteras fijas, trascendiendo y trastrocando los límites del gran espacio. Los terroristas formarían parte tanto del interior como del exterior de esos grandes espacios y el dilema continuaría como en la actualidad. Una re-politización de la enemistad que anule la característica de criminal del terrorista, es inadecuada bajo parámetros schmittianos. El terrorista no es político en el sentido que lo era el partisano. Al primero le falta el carácter telúrico que define al segundo. Por lo demás, como vimos, ¿quién estaría dispuesto a otorgarle al terrorista el status de «*partenaires*» en la lucha, como sostiene Schmitt en *El nomos de la tierra*? ¿O quién pensaría que el terrorista es un hermano que desafía, pone en trance y, por tanto, define al contendiente?

Es claro que no podemos pedir que Schmitt dé respuestas a desafíos que son distintos a los que le tocó vivir. Sin embargo, aunque no pueda resolverse el dilema a través de su obra, su pensamiento sigue siendo importante para la comprensión de la cuestión. Si hay algo de provechoso en las ideas de Schmitt sobre la guerra y la política, es que permite iluminar el comienzo de la evolución hacia la situación actual. No las dinámicas propias del presente, pero sí cómo comenzaron a generarse durante la primera mitad del siglo XX y se profundizaron en su transcurso. Tanto la forma de actuación de las redes terroristas (su carácter total y desterritorializada), como la respuesta de la *war on terror* (también desterritorializada y a veces total), constituyen epifenómenos de la desterritorialización de la política y el derecho que influyó en, y que en parte es producto de, la mutación del concepto de guerra que advirtió prontamente Schmitt. Vimos que, para Schmitt, las ideas universalistas disuelven la territorialidad del derecho de gentes clásico y son la base argumentativa de una nueva forma de imperialismo que, entre otras, tiene a la guerra como herramienta. La guerra es aquí producto de nuevas ideas. El nuevo concepto de guerra como acción policial profundiza la pérdida de territorialidad de la política: las fronteras de los Estados no son límites para las acciones policiales en búsqueda de los criminales, para capturarlos o matarlos. Las FFAA combatiendo por diferentes naciones son reemplazadas por una sola policía mundial que controla todo el territorio de un mundo sin divisiones.

Estas ideas son elaboraciones que Schmitt comenzó a desarrollar en la década de 1930, bastante antes que Ernst Jünger, Hannah Arendt, Ernst Nolte, Enzo Traverso, Carlo Galli

o Giorgio Agamben hablasen de guerra civil internacional. Mucho antes también de que el terrorismo se transforme en la principal amenaza a la seguridad internacional y en el factor más importante de desterritorialización política. En esto es, sin dudas, un pionero de los estudios de la seguridad internacional. Sin embargo, como hemos argumentado en otros trabajos (Tripolone, 2015, 2017), Schmitt no parece ofrecer una alternativa práctica para frenar este fenómeno. Aunque el jurista alemán bregó contra la confusión guerra y acción policial, no es posible hallar en su obra alternativas para detener el proceso de indistinción.

REFERENCIAS

- Bush, G.W. (2003). *Public Papers of the Presidents of the United States. George W. Bush. 2001. II*. Washington: United States Government Printing Office.
- Bonelli, M. (2017, 16 de junio). “Plan Macri”: cómo piensa reestructurar el Gabinete después de las elecciones. *Clarín*. Disponible: https://www.clarin.com/opinion/plan-macri-cambios-despues-elecciones_0_ryn1zAeXW.html
- DerGhougassian, K. (2010). Prólogo. En N. Garré (ed.), *Colección debates parlamentarios de la defensa: Ley de Defensa Nacional*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- DerGhougassian, K. (2012). Evolución de la política de defensa. En: K. DerGhougassian (comp.). *La defensa en el siglo XXI. Argentina y la seguridad regional* (pp. 13-46). Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Diamint, R. (2014). *Sin gloria. La política de defensa en la Argentina democrática*. Buenos Aires: Eudeba.
- Drolet, J-F. (2017). Carl Schmitt and the American Century. En: J-F. Drolet y J. Dunkerley (ed.). *American Foreign Policy: Studies in Intellectual History* (pp. 68-95). Manchester: Manchester University Press.
- Feith, D.J. (2008). *War and Decision. Inside the Pentagon at the Dawn of the War on Terrorism*. New York: Harper Collins.
- Galli, C. (2002a). *La guerra globale*. Roma-Bari: Gius Lateraza & Figli.
- Galli, C. (2002b). *Espacios políticos. La edad moderna y la edad global. Léxico de política* (trad. Jorge Tula). Buenos Aires: Nueva Visión.
- Jaunarena, H. (2003). Los nuevos escenarios de seguridad: una mirada desde la Argentina. *Boletín ISAIE*, 6 (25), pp. 1-3.
- Jaunarena, H. (2015). Presente y futuro de las políticas de seguridad y defensa. *Anales de la Academia de Ciencias morales y políticas*, XLII, pp. 13-28.
- Jaunarena, H. (2016a). Un paradigma obsoleto. *CEDEF*, 3 (16), pp. 3-8.
- Jaunarena, H. (2016b). Fuerzas armadas y seguridad. *CEDEF*, 3 (23), pp. 3-5.
- Keller, S. (2005). On What Is the War on Terror?. En: T. Shanahan (ed.), *Philosophy 9/11. Thinking about the War on Terrorism* (pp. 53-68). Chicago and Lasalle: Open Court.
- Koselleck, R. (2007). *Crítica y Crisis. Un estudio sobre la patogénesis del mundo burgués* (trad. Rafael de la Vega y Jorge Pérez de Tudela). Madrid: Trotta.
- Lafferriere G. y Soprano, G. (2015). *El Ejército y la política de Defensa en la Argentina del siglo XXI*. Rosario: Prohistoria.

- López, E. (2012). El caso de Argentina. En: S. Alda & V. Gómez, *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la Unasur* (pp. 71-80). Quito: Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador.
- Macri, M. (2016). 134° Apertura de Sesiones Ordinarias del Congreso. Disponible: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35651-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-la-134-apertura-de-sesiones-ordinarias-del-congreso>
- Magnaghi, E. (2013). *El ABC de la defensa nacional en el siglo XXI. Bases y puntos de partida para la conformación de una política de Estado*. Mendoza: Antucura.
- Muñoz, L & Tripolone, G. (2018). Una vez más sobre los "vínculos" entre Carl Schmitt y Günther Jakobs. *Res Publica. Revista de Historia de las Ideas Políticas*. 21(1), pp. 47-62
- Nacos, B. (2010). *Terrorism and Counterterrorism. Understanding Threats and Responses in the Post-9/11 World* (third edition). New York: Longman.
- Rosales, J. (2003, 2 de mayo). Elogios en la lucha contra el terrorismo. *La Nación*. Disponible: <http://www.lanacion.com.ar/493148-elegios-en-la-lucha-contra-el-terrorismo>
- Schmitt, C. (1937 [2004]). Enemigo total, guerra total, Estado total. En: C. Schmitt, *Conceptos y posiciones de la guerra con Weimar-Ginebra-Versalles, 1923-1939* (pp. 141-146) en H.O. Aguilar, (prólogo y selección de textos), *Carl Schmitt, teólogo de la política*. México: Fondo de cultura económica.
- Schmitt, C. (1937-1938 [2005]). *Die Wendung zum diskriminierenden Kriegsbegriff, en Frieden oder Pazifismus? Arbeiten zum Völkerrecht und zur internationalen Politik 1924-1978* (pp. 518-566) (edición, prólogo y notas de Günter Maschke). Berlin: Duncker & Humblot.
- Schmitt, C. (1938 [2004]). *El Leviathan en la teoría del Estado de Thomas Hobbes* (trad. Francisco Javier Conde). Granada: Comares.
- Schmitt, C. (1941 [1995]). *Völkerrechtliche Großraumordnung mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte. Ein Beitrag zum Reichsbegriff im Völkerrecht* [4ta edición]. En: C. Schmitt, *Staat, Großraum, Nomos. Arbeiten aus den Jahren 1916-1969* (pp. 269-320) (compilación prólogo y notas de Günter Maschke). Berlin: Duncker & Humblot.
- Schmitt, C. (1943a [1995]). Die letzte globale Linie. En: C. Schmitt, *Staat, Großraum, Nomos. Arbeiten aus den Jahren 1916-1969* (pp. 441-448) (compilación prólogo y notas de Günter Maschke). Berlin: Duncker & Humblot.
- Schmitt, C. (1943b [2005]). Strukturwandel des Internationalen Rechts. En: C. Schmitt, *Frieden oder Pazifismus? Arbeiten zum Völkerrecht und zur internationalen Politik 1924-1978* (pp. 652-670) (compilación, prólogo y notas de Günter Maschke, Duncker & Humblot.
- Schmitt, C. (1947 [2012]). *Ex Captivitate Salus*. En: C. Schmitt, *Ex Captivitate Salus - «La Unidad del Mundo» - Catolicismo y Forma política* (trad. Anima Schmitt). Buenos Aires: Struhart & Cía., Buenos Aires.
- Schmitt, C. (1950 [1979]). *El nomos de la tierra en el Derecho de Gentes del Jus publicum europaeum* (trad. Dora Schilling Thon). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Schmitt, C. (1951 [2012]). La Unidad del Mundo. En: C. Schmitt, *Ex Captivitate Salus - La Unidad del Mundo» - Catolicismo y Forma política* (pp. 71-88). Buenos Aires: Struhart & Cía.
- Schmitt, C. (1962 [2010]). *Theorie des Partisanen. Zwischenbemerkung zum Begriff des Politischen*. Berlin: Duncker & Humblot.

- Starr-Deelen, D.G. (2014). *Presidential Policies on Terrorism. From Ronald Reagan to Barack Obama*. New York: Palgrave MacMillan.
- Tripolone, G. (2014). La Doctrina de Carl Schmitt sobre el Derecho Internacional. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, XIV, pp. 347-379.
- Tripolone, G. (2015). La relación entre derecho, técnica y guerra en el pensamiento de Carl Schmitt. *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, 65(2), pp. 93-105.
- Tripolone, G. (2017). Perón, Schmitt y la relación entre política y guerra. *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, 22(2), pp. 87-109.
- Ugarte, J. M. (2013). Una visión desde Latinoamérica de la organización de la defensa y las relaciones civiles-militares. En: D. Pion-Berlin y J.M. Ugarte (ed.), *Organización de la defensa y control civil de las fuerzas armadas en América Latina* (pp. 53-98). Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.
- Wessler, S.F. (2017, 20 Noviembre). The Coast Guard's Floating Guantánamos. *The New York Magazine*. Disponible: <https://www.nytimes.com/2017/11/20/magazine/the-coast-guards-floating-guantanamos.html>
- Woodward, B. (2002). *Bush at War*. New York: Simon & Schuster.