

Crisis política, económica y social en Latinoamérica y el rol de las Fuerzas Armadas

Fecha: 27/03/2003

Idioma: español

CRISIS POLÍTICA, ECONÓMICA Y SOCIAL EN LATINOAMÉRICA Y ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS

*José Manuel Ugarte*¹

1. ¿Cuál es el rol de las Fuerzas Armadas latinoamericanas frente a la crisis política, económica y social que enfrentan sus países?

Las sociedades latinoamericanas enfrentan casi sin excepción una situación de crisis política, económica y social.

Hasta el momento, sólo México -que debió soportar la dura crisis del *tequilazo* a mediados de los '90, que afectó duramente a las inversiones en la región- y Chile - que no sin dificultades, pero con una lúcida dirigencia política, una política económica de extrema prudencia, e índices de corrupción situados entre los más bajos de la región- vienen evitando el fantasma de la crisis, presentada con particular virulencia en Argentina Venezuela y Ecuador. Brasil está logrando *administrar* la crisis, y es probable que logre evitar sus efectos más perniciosos. Pero por otra parte, la fuerte erupción de la crisis en Bolivia parece colmar el cuadro de una región que aparece como particularmente castigada por situaciones que, antes que todo, aparecen como políticas.

Si la década del '80 fue caracterizada como *la década perdida*, los '90s y el comienzo de los '2000s están constituyendo *el tiempo de crisis*. Las jóvenes democracias recuperadas de la región se ven castigadas por el descreimiento y la apatía generalizados del electorado, el rechazo a la dirigencia política, el creciente cuestionamiento a la representatividad de los gobernantes y el rechazo a las políticas de ajuste.

Frente a situaciones de crisis que repercuten fuertemente en la vida cotidiana de los países latinoamericanos, ¿cuál es el rol de las Fuerzas Armadas, como tales, es decir, como instituciones? ¿Las situaciones de crisis política, económica y social, varían su rol? En caso afirmativo, ¿en qué forma? ¿Qué rol han asumido, en la práctica, las Fuerzas Armadas latinoamericanas en los países en crisis? ¿Ha sido semejante o diverso, y en este último caso, en qué consisten las diferencias?

Procuraremos en la medida de lo posible responder a tales preguntas en este trabajo,

con las limitaciones propias del espacio, en un tema respecto del que existe mérito para continuar y profundizar la investigación.

Será objeto de particular análisis el rol asumido por las Fuerzas Armadas argentinas con motivo de la grave crisis experimentada por dicho país, que hizo eclosión con los tumultos populares experimentados el 19 y 20 de diciembre de 2001, hasta el presente.

Tras extraer conclusiones respecto de dicho rol, habremos de efectuar una sucinta comparación con el rol desempeñado por las Fuerzas Armadas venezolanas y ecuatorianas en las crisis experimentadas por ambos países, la última de las cuales se encuentra actualmente en pleno desarrollo.

Consideramos que en materia de relaciones civiles-militares, la situación en todos los países latinoamericanos, bien que en diverso grado, es sumamente fluida, y que toda conclusión está sujeta permanentemente a revisión académica o por los hechos, que en esta y otras materias han echado a veces por tierra las mejores especulaciones científicas.²

2. Apuntes sobre el rol desempeñado históricamente por las fuerzas armadas latinoamericanas frente a los problemas políticos, económicos y sociales

2.1. Apoyo a la comunidad y Fuerzas Armadas

El apoyo a la comunidad constituye indudablemente una tarea propia de las fuerzas armadas de cualquier país del mundo.

Frente a una catástrofe, ya sea natural o provocada por la mano del hombre, las fuerzas armadas prestan en todos los países una cooperación cuya eficacia deriva de la organización que poseen, que integran gran número de personal acostumbrado a obedecer órdenes y a desempeñarse en condiciones físicas y geográficas difíciles, así como a trabajar con dedicación absoluta, sin consideración a horarios y soportando la fatiga, animado además con una vocación de servicio especial.

También debe considerarse en este aspecto que dichas fuerzas poseen medios materiales, especialmente derivados de sus servicios de transporte -terrestre, marítimo y aéreo-; importantes recursos en sanidad -disposición de calificado personal sanitario, médicos y enfermeras, de medicamentos, e inclusive de producción de estos últimos a bajo costo- de intendencia -incluyendo disponibilidad de alimentos, capacidades de preparación y de distribución eficiente y masiva de éstos- de ingenieros -incluyendo tanto personal especializado en el diseño, construcción y mantenimiento de edificaciones y de rutas, como de puentes de campaña y otras instalaciones de emergencia-; disponibilidad de tiendas de campaña y de lugares de alojamiento masivo, etc.

Siendo éste un rol virtualmente universal, ¿presenta características señaladas o diferenciadas en el caso de las fuerzas armadas latinoamericanas?

Probablemente la primera distinción que quepa efectuar es si ese rol tiene carácter

excepcional-es decir, que salvo circunstancias de extrema gravedad, no implica el empleo de un número muy significativo de personal y medios materiales de las Fuerzas Armadas- o bien si es *permanente*, es decir, si en tiempos ordinarios implica el empleo de personal y medios materiales significativos e inclusive provoca que dichas fuerzas *desarrollen medios y creen organismos para el desempeño de esa tarea*.

Este último aspecto es fundamental. Que las Fuerzas Armadas empleen para tareas de apoyo a la comunidad el personal y los medios que utilizan para prepararse para la defensa, sin perjudicar su adiestramiento para dicha eventualidad e inclusive contribuyendo a éste -como el caso del personal de una fuerza aérea que al par que cumple horas de vuelo, coopera para el transporte de personas en situación de emergencia o de localidades distantes o carentes de comunicaciones- no constituye sino el uso beneficioso de una capacidad remanente que de otro modo se perdería.

Si en cambio la tarea de apoyo a la comunidad adquiere tal magnitud, que pasa a perjudicar el adiestramiento y la condición de alistamiento de la fuerza armada que la presta; o bien, determina que se prepare el personal o se adquieran medios materiales para prestarla, ya nos encontramos ante una situación en la cual la misión fundamental para la que se constituyen las Fuerzas Armadas -la defensa- se ve postergada por otra misión que, por importante que pueda ser -o parecer- ya no es la que justifica su razón de ser.

Otra cuestión fundamental a examinar es la siguiente: ¿Las tareas de apoyo a la comunidad de las Fuerzas Armadas deben consistir en la *cooperación* con los organismos estatales competentes para tales tareas, cuando las circunstancias superan las capacidades de éstos, o *deben tender a sustituir a tales organismos en el desempeño ordinario de su cometido*?

Este interrogante está íntimamente relacionado con otro: El rol de las fuerzas armadas en materia de apoyo a la comunidad, ¿es o no similar en los países en desarrollo, respecto al que en esta materia se cumple en los países desarrollados?

2.2. Rol de las Fuerzas Armadas en los países en desarrollo

La tesis central de la obra colectiva *Los militares y los países en desarrollo*³ es la relativa a que en la realidad histórica, sociológica y política ese rol ha sido tradicionalmente distinto en los países en desarrollo. Cabe señalar que este libro constituye una expresión característica de las ideas vigentes durante el Conflicto Este-Oeste en diversos círculos académicos, cuyos integrantes procuraban de algún modo aceptar la realidad manifiestamente antidemocrática de los gobiernos militares de muchos países en desarrollo, en virtud del carácter anticomunista de aquellos.

En la introducción de esta obra, John J. Johnson refirió que en ella los autores *se han interesado por los problemas por los cuales las sociedades en transición aparentemente, encuentran más fácil crear ejércitos modernos que la mayoría de las otras estructuras modernas y por qué se les asigna una parte tan grande del presupuesto nacional a fuerzas armadas que no se han distinguido en ningún campo de combate y que se preparan para la guerra que nunca o raras veces se produce...*

Importante es la observación que efectuó en la misma obra Edward Shils⁴, en el sentido que *Entre más de treinta estados que han adquirido soberanía desde el final de la Segunda Guerra Mundial, las fuerzas militares han jugado un importante papel político lo menos en diez de ellos...en la América latina, las fuerzas armadas históricamente han jugado un papel similar al de los militares en muchos de los nuevos estados de Asia y África. Los estados más antiguos y mejor establecidos de Occidente y los estados comunistas se han en una relación diferente entre los militares y los sectores civiles de la élite. En la mayoría de estos países los militares tienen una influencia considerable en la política extranjera y de defensa pero juegan un papel muy pequeño en la política doméstica o su administración...*

¿En qué razones se encuentra la raíz de tal diferencia? Shils sostuvo al respecto que *El ascendiente de los militares en la vida doméstica de estos estados ha sido una respuesta a las dificultades que los nuevos países han encontrado en sus esfuerzos de establecerse como soberanías modernas...*

Entre tales dificultades, señaló las debilidades de las instituciones políticas heredadas o establecidas al momento de la independencia, principalmente parlamentarias y democráticas.

Por su parte Lucian W. Pye⁵ sostenía que *en comparación con los esfuerzos que han sido empleados en el desarrollo, digamos de la administración civil y de los partidos políticos, parece todavía que los ejércitos modernos son algo más fácil de crear en las sociedades en transición de lo que lo son la mayoría de las otras formas de estructuras sociales modernas...los ejércitos creados por la administración colonial y por los países recientemente surgidos han estado entre las instituciones más modernizadas en sus sociedades...*

El ensayo de John J. Johnson⁶ comenzó señalando que *El militarismo, con lo cual se quiere expresar la dominación del militar sobre el civil, el indebido énfasis sobre las demandas militares o cualquier trascendencia por las fuerzas armadas de 'verdaderos propósitos militares' ha sido y es un hecho de la vida en América latina.*

El autor señaló que tal situación, -cuya vigencia era, a la sazón, virtualmente indiscutible-⁷reconocía causas remotas en la guerra de la independencia de América Latina contra el dominio español y la participación activa de los militares en la estructura de las decisiones políticas una vez concluida la lucha.

El autor señaló también que el juicio objetivo que podía formularse a la sazón impedía suponer el final de la influencia de las fuerzas armadas en América Latina, destacando que *Aún cuando el bajo prestigio de las fuerzas armadas les cause separarse de la competencia activa política, quedarán a un mismo tiempo instrumentos de poder y factores políticos, para defender su status privilegiado y el presupuesto militar.*

Interesa comparar esas ideas con las vertidas en el prefacio a la edición argentina por un militar de esa nacionalidad, autor de obras que reflejan el pensamiento militar argentino de la época del Conflicto Este-Oeste. Venancio Carullo.

Sostuvo así Carullo que *Dado que la esencia del quehacer del militar, de lo militar, hace a la seguridad, y ésta no solo implica contener o rechazar presiones, amenazas o agresiones de hecho, sino hacer posible el logro de los objetivos de la política nacional, si éstos se vinculan al progreso, a la evolución y al cambio -que es el desarrollo- hemos penetrado en el sector en que la esencia de lo militar, el papel de los militares, trasciende de la seguridad al desarrollo.*

La relación que existe entre el papel de los militares y el desarrollo nacional es equivalente y en parte surge de la relación política nacional-política de seguridad, puesto que no puede haber una precisa y seria política de seguridad y, por consecuencia, su correlativa política militar, que no considere el estado actual y el previsible desarrollo nacional.

Este enfoque es suficiente punto de partida, aunque no el único, para estudiar el papel que los militares juegan o han de jugar en el desarrollo nacional; papel que en razón de la estructura propia de cada estado en desarrollo adquiere características que los apartan de las relaciones teóricas y clásicas que se advierten o atribuye en las sociedades desarrolladas, entre el poder civil y sus fuerzas armadas.

Por esta relación resultan las fuerzas armadas un factor de gobierno y el análisis de la misma, que los autores de la obra realizan para varios países, da razón del ascenso al poder político por los militares, que se manifiesta de distintas maneras...

Con mayor claridad aún, Carullo sostiene más adelante que El rol de las fuerzas armadas en cuanto 'gobierno' o no de una nación, no resulta solamente del grado de desarrollo industrial; más bien depende de que ellas se sientan depositarias, partícipes o generadoras de la política nacional, en lo que cabe una gama de posiciones intermedias, cuestión importante para interpretar su presencia como fuerza política en el estado...

En otra obra de importancia para el análisis del pensamiento vigente en círculos políticos y académicos estadounidenses sobre la problemática militar en América Latina, ampliamente divulgada demás en dicha región, Edwin Lieuwen⁸ ubicó, al igual que Johnson, el origen de la asunción por parte de las fuerzas armadas latinoamericanas de funciones ajenas al rol estrictamente militar en la historia latinoamericana. Afirmó, así, que *La asunción por los militares latinoamericanos de un amplio orden de funciones extramilitares no es un fenómeno reciente, sino una herencia que se remonta a los orígenes de la nación misma. Lo que es nuevo es la naturaleza y la magnitud de los problemas que están tratando las fuerzas armadas...*

Si bien la derrota militar del Eje y el fin de la Segunda Guerra Mundial provocaron un resurgimiento de la democracia en diversos países latinoamericanos, los comienzos de la década del '60 dieron origen a un nuevo ciclo de gobiernos militares en Latinoamérica.

En el análisis que efectuó Liewen de las causas y consecuencias del militarismo en Latinoamérica efectuó estas reflexiones:

...Además, los ejércitos recientemente modernizados no tenían una verdadera

misión militar que cumplir. En realidad, no tenían empleo; la ausencia de guerras internacionales, fuera de la lucha del Chaco y los conflictos de límites del Perú y con Ecuador y Colombia, limitaban sus actividades militares a pacíficas maniobras de rutina. Estas magras existencias militares dejaban un excedente de energías para actividades extramilitares...

...Casi invariablemente, las revoluciones populares de Latinoamérica de este siglo fueron encabezadas por oficiales jóvenes. Se convirtieron en los patrocinadores de cambios y reformas fundamentales, los socavadores de las instituciones tradicionales, los propugnadores de medidas de bienestar público. Las instituciones políticas democráticas les interesaban menos. En realidad, eran los primeros en abogar por el gobierno militarizado y autoritario y se sentían propensos a hablar despectivamente de la democracia 'decadente'. Su celo revolucionario de ninguna manera era completamente altruista, porque los cambios en la constitución y papel de las fuerzas armadas significaba oportunidades sin paralelo para la promoción...

Sobre la política estadounidense en materia militar hacia América Latina, Liewen⁹ sostuvo que *Puesto que de hecho tanto Estados Unidos como los países latinoamericanos están convencidos de que los últimos no tienen ningún verdadero papel que representar en el enfrentamiento de la amenaza comunista externa, la única justificación militar práctica para proporcionarles entrenamiento y ayuda militar es capacitarlos para combatir la amenaza comunista interna.*

Verdaderamente, la 'amenaza interna' comunista no es seria como problema militar ...Además, en la mayoría de los países del área la tarea de preservar el orden interno contra la subversión comunista es bien manejada por las fuerzas policiales...

Alfred Stepan¹⁰ señaló sobre las razones que llevaron a las fuerzas armadas brasileñas a abandonar el rol *moderador* que mantuvieron por muchos años para dar el primer golpe militar ocurrido en Brasil durante el siglo XX -que inició otra serie de movimientos similares en Latinoamérica- que *El proceso mismo de conflictos económicos, sociales e ideológicos desencadenados en el período que va de 1961 a 1964 instiló, en muchos integrantes del cuerpo de oficiales, un sentimiento de inseguridad institucional, así como actitudes autoritarias y ansias de transformar el sistema cada vez más apartado de las premisas centrales de la pauta moderadora de relaciones cívico-militares...*

También Stepan destacó¹¹ que *...Algunas de las variables sistemáticas más significativas que inciden en el pasaje de una estructura moderada de relaciones cívico-militares al ejercicio directo del gobierno por parte de las Fuerzas Armadas convergen o están a punto de converger en otras naciones latinoamericanas, especialmente en Perú. Las mismas incluyen el notorio aumento de exigencias políticas; la ineficacia de las formas parlamentarias de gobierno en una sociedad en vías de industrialización y modernización; el aumento de la preocupación de los militares por las amenazas a la seguridad interna, a las que aquellos entienden derivadas de un sistema social ineficaz, corrupto e injusto de parlamentarismo de clase media y alta; la creencia de que la tradicional función moderadora dirigida a la protección del sistema no contribuye a solucionar los problemas de desarrollo; y la mayor fe de los militares en que, gracias a la Escuela Superior de Guerra, por*

primera vez podrán contar con un cuadro de especialistas y un programa de desarrollo superior al de los políticos 'en bancarrota' y carentes, por ende, de legitimidad...

Una tentativa de realización de un gobierno militar de signo progresista fue la denominada *Revolución Peruana*, encabezada por el General Juan Velasco Alvarado.

En un célebre discurso, pronunciado el 24 de junio de 1969, con motivo de la promulgación de la Ley de Reforma Agraria, Velasco Alvarado¹² expresaba que *...Hoy, en el Día del Indio, día del campesino, el Gobierno Revolucionario le rinde el mejor de todos los tributos al entregar a la nación entera una ley que pondrá fin para siempre a un injusto ordenamiento social, que ha mantenido en la pobreza y en la iniquidad a los que labran una tierra siempre ajena y siempre negada a millones de campesinos...*

...Al asumir el gobierno del país, la Fuerza Armada asumió también el solemne compromiso de realizar una vasta tarea de reconstrucción nacional. Nosotros siempre fuimos conscientes de la inmensa responsabilidad que contrajimos con la patria. Éste no podía ser un gobierno más en el Perú. Insurgió con la vocación irrenunciable de ser el gobierno de la Revolución Nacional.

Más aún, nosotros declaramos que realizar la transformación de este país constituye la justificación histórica del Gobierno de la Fuerza Armada...

En un trabajo que resume muchos de los aportes teóricos que se han realizado sobre el tema, Arturo Valenzuela señalaba¹³ que *La atención otorgada al nivel de cultura política, el grado de institucionalización o la fortaleza del sistema social como explicación de los golpes militares, contribuyó a una reinterpretación del rol que cabía a las fuerzas armadas en el proceso del desarrollo político. Mientras que la literatura más tradicional había considerado al militar como parte del problema, las nuevas corrientes lo concibieron como parte de la solución. Mientras que las instituciones civiles eran caracterizadas como débiles y difusas, se describía a los militares como modernos, poderosos y coherentes. Con sus valores universalistas, modernas redes de comunicación, disciplina y experiencia técnica, las fuerzas armadas eran consideradas como elementos modernizadores por excelencia...*

No queremos dejar esta enumeración de reflexiones que creemos atinentes al tema sin citar otra obra clásica de Finer *Los militares en la política mundial*¹⁴ cuestionó la afirmación de Huntington¹⁵ en cuanto a que el método más seguro de aislar a los militares de la política es el de alentarlos a ser plenamente profesionales, logrando que de ese modo el militar pase a ser políticamente estéril y neutral. Recordando casos notorios de cuerpos de oficiales altamente profesionalizados que intervinieron en política, como el alemán y el japonés, Finer sostuvo que puede suceder que el profesionalismo puede a veces impulsar a los militares a chocar con las autoridades civiles -especialmente tentándolos a diferenciar entre el Estado y los gobernantes ocasionales- señalando que, en definitiva, es el reconocimiento de la autoridad civil el elemento fundamental; *la comprensión perfectamente clara de los militares de la moderna Gran Bretaña y de Estados Unidos de que el poder civil es la máxima autoridad y se lo debe obedecer...*¹⁶

2.3. Rol de las Fuerzas Armadas de los países en desarrollo ante la crisis política, económica y social

De los aludidos elementos es posible extraer que ha existido en diversos académicos que han analizado el rol de las fuerzas armadas en los países en desarrollo -la nómina podría ser mucho más extensa, pero consideramos suficientes las citas precedentes para los propósitos de nuestro análisis- el concepto de que dicho rol es significativamente más extenso en los países en desarrollo que en aquellos desarrollados, desde el momento en que tales instituciones tenderían a suplir carencias políticas, económicas y sociales en sus sociedades, actuando como agentes modernizadores y de progreso.

Ingresamos en consecuencia a otro aspecto vinculado con nuestro análisis: el rol que cabría a las fuerzas armadas en el *desarrollo* de sus países.

Inexistente virtualmente en los países desarrollados, dicho rol ha sido considerado sumamente importante en los países en desarrollo, vinculándose al concepto de *desarrollo* con el concepto de *seguridad*.

De allí se deriva que fuerzas armadas que consideren incluido al *desarrollo del país* entre sus misiones y responsabilidades, frente a la crisis política, económica y social puedan no satisfacerse con actuar sobre sus *consecuencias*, sino también sobre sus causas.

En tales casos, el rol de las Fuerzas Armadas ante la crisis política, económica y social incluiría el ejercicio del poder político para procurar dar solución a las *causas* de la crisis.

Pasaremos a continuación a analizar el caso argentino y a efectuar una breve comparación con los de Venezuela y Ecuador.

3. Crisis política, económica y social en la Argentina

3.1. Introducción: acaecimiento de la crisis

Los graves tumultos y episodios de violencia -incluyendo saqueos masivos de comercios, particularmente en el conurbano bonaerense, pero luego en la propia Ciudad de Buenos Aires y en distintos puntos del interior- producidos el día 19 y 20, con un saldo de diez y seis muertos, y precedidos en los días inmediatamente previos, por desórdenes y asonadas de diverso tipo- concluyeron el día 20 con la renuncia presentada por el presidente Fernando De la Rúa¹⁷, tras sólo dos años de mandato.

En el período de inestabilidad que siguió al día 20 de diciembre, en Argentina se desempeñaron cinco presidentes en sólo trece días.

Aunque la extraordinaria gravedad de la crisis sorprendió en el mundo, a pocos se

les escapaba poco tiempo antes de producirse, la cercanía de la caída. Pocos días antes de la catástrofe, el influyente diario británico *The Economist* planteaba la evidente imposibilidad de los propósitos argentinos de resistir el *default* y de continuar evitando la caída -particularmente sin ayuda externa- proponiendo como única alternativa posible la búsqueda de ayuda norteamericana procurando despertar el interés estratégico estadounidense.¹⁸

Los últimos años del gobierno del Presidente Carlos Menem habían transcurrido entre la recesión derivada de la crisis económica mexicana que afectó a todos los mercados de la región, y un creciente endeudamiento interno y externo que se tradujo en altas tasas de interés y crecientes caídas empresarias.

Al asumir el gobierno De la Rúa, el Fondo Monetario Internacional le exigió para el otorgamiento de nuevos créditos la adopción de medidas de ajuste cuya adopción, además de contribuir a la impopularidad del gobierno, frenó la incipiente recuperación de la economía, que venía afectada por la recesión citada.

Agravada la recesión e incrementadas las dificultades para obtener nuevos créditos por la creciente resistencia de la administración estadounidense a conceder nuevos *paquetes de ayuda* a países en dificultades, comenzó la alarma internacional por la posibilidad de caída del país en *default*, desapareciendo virtualmente el ingreso de capitales y comenzando una fuga masiva de capitales que se prolongó todo el año 2001 en forma creciente.

Suspendidos también los desembolsos de ayuda externa y evidenciándose la inminente caída del país en *default*, el ministro de Economía Domingo Felipe Cavallo, ante la evidencia de masivos retiros de depósitos -que amenazaban con la caída del sistema bancario-, dispuso un casi total congelamiento de aquéllos, permitiéndose sólo retiros en muy pequeñas cantidades o a través de la realización de pagos con tarjetas de débito, entre otras medidas destinadas a asegurar la bancarización del comercio, buscando proteger a los bancos. El resultado fue el brusco agravamiento de la ya grave recesión y el perjuicio de la economía informal no bancarizada.

El cuadro político que ofrecía el país era también de extrema debilidad.

El gobierno del Presidente De la Rúa había llegado al poder sobre la base del acuerdo de dos partidos políticos -la Unión Cívica Radical, al que él pertenecía, y el Frente País Solidario, partido del vicepresidente Carlos Álvarez-.

Aunque la coalición -*Alianza*- obtuvo un triunfo electoral relativamente cómodo, continuó perteneciendo o respondiendo al hasta entonces gobernante Partido Justicialista la mayoría en el Senado, así como la mayoría de la Corte Suprema de Justicia. La coalición -y el gobierno- se debilitaron más con la renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez.

Momentáneamente el Partido Justicialista de oposición aceptó que el cargo de Presidente Provisional del Senado, primero en la sucesión presidencial en caso de acefalía o vacancia del gobierno, fuera ocupado por el senador Mario Losada, perteneciente a la Unión Cívica Radical.

No obstante, la impopularidad derivada de la crisis económica y las sucesivas medidas de ajuste, la persistencia del desempleo y de la marginalidad, las reducciones salariales, y la percepción generalizada de la impotencia del gobierno para solucionar tales males lo llevó a experimentar una seria derrota en las elecciones de renovación de las cámaras legislativas producidas en el año 2001.

Tras su victoria electoral, y ante una nueva elección de las autoridades del Senado, el Partido Justicialista -que contaba con mayoría en ambas Cámaras- obtuvo que el Presidente Provisional del Senado perteneciera a ese partido, siendo electo el senador Ramón Puerta, quien quedó en un puesto expectante para el caso de acefalía o vacancia de la Presidencia de la Nación.

En definitiva, al 19 de diciembre de 2001 -fecha en que los antedichos factores políticos, económicos y sociales- hicieron eclosión, a la profunda crisis económica y social se agregaba una grave crisis política, que debe ser computada entre los factores que determinaron la caída económica y social, al imposibilitar la adopción en tiempo útil de las medidas que hubieran permitido evitar, o al menos atenuar, la caída.

3.2. La situación argentina en materia de roles de las Fuerzas Armadas y de relaciones civiles-militares, a la época de acaecimiento de la crisis

En materia de rol de las fuerzas armadas, cabe señalar que Argentina compartió la condición de la generalidad de los países latinoamericanos, en cuanto a una herencia hispánica que correspondió a la del Ejército español del absolutismo. Éste, se caracterizó por la *obediencia ciega y utilización plurifuncional*, que incluía funciones de administración, gobierno, judiciales y, obviamente, de seguridad interior.¹⁹

Compartió también con la mayoría de dichos países las características de una larga lucha por la independencia, y de largos años de luchas civiles, que acentuaron el rol político de caudillos militares.

Hacia fines de la década de 1950 se produjo el arribo al país de doctrinas militares derivadas del Conflicto Este-Oeste: las doctrinas de contrainsurgencia francesas y fundamentalmente, de las doctrinas de seguridad continental y fronteras ideológicas, que caracterizarían un período de aproximadamente un cuarto de siglo de alternancia de gobiernos civiles débiles con fuerte influencia política militar y de gobiernos militares.²⁰

En materia de conceptos derivados de la legislación, resulta de utilidad recordar los conceptos de seguridad y de defensa emanados de la Ley de Defensa Nacional N° 16.970, norma sancionada en 1967 durante el gobierno militar encabezado por el Teniente General Juan Carlos Onganía, ya en plena vigencia de los nuevos conceptos.²¹

El título 1° de la ley 16.970 trataba de sus *Principios generales*.

Establecía su artículo 1°:

La presente ley establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación y ejecución de la defensa nacional, con el fin de lograr y mantener la seguridad nacional necesaria para el desarrollo de las actividades del país, en procura de sus objetivos nacionales.

Por otra parte, prescribía su artículo 2°:

La seguridad nacional es la situación en la cual los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales.

Asimismo, normaba el artículo 3° que *La defensa nacional comprende el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr la seguridad nacional.*

Como el artículo 3° establecía que la defensa nacional *comprende el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr la seguridad nacional*, debemos necesariamente recurrir al artículo 2°, que como refiriéramos define a la seguridad nacional como *la situación en la cual los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales.*

La amplitud de la definición de *seguridad nacional* es ciertamente significativa. Preservar a los *intereses vitales* de la Nación de *interferencias y perturbaciones sustanciales* de cualquier tipo -políticas, económicas o militares- representa un concepto de más que significativa amplitud. Librar de *interferencias y perturbaciones sustanciales* a los *intereses vitales de la Nación*, es, en realidad, el objetivo de la política de todo Estado.

Más significativa aún, con todo, es la amplitud del concepto de *defensa nacional*.

En efecto; si el concepto de *seguridad nacional* tenía la amplitud que hemos descrito, y si la *defensa nacional* comprendía *el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr la seguridad nacional*, fácil resulta deducir que en definitiva el concepto de *defensa nacional* abarcaba virtualmente la política nacional.

Completemos la cita con los artículos 4°, 5° y 6° de la Ley N° 16.970:

Artículo 4°: *La política y estrategia nacionales darán las bases necesarias para establecer el grado de seguridad nacional, concordante con las exigencias del desarrollo.*

Artículo 5°: *Las previsiones y medidas ejecutivas inherentes a la defensa nacional serán coordinadas armónicamente con las que se refieren al desarrollo integral del país y formuladas conjuntamente con éstas, en los distintos planes y programas que se elaboren;*

A estas disposiciones se agregaban otras, que creaban el *Sistema de Planeamiento y Acción para la Seguridad*, con la función de *establecer políticas y estrategias directamente vinculadas con la seguridad nacional, y coordinar sus actividades con el sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, a fin de procurar*

el logro conjunto de los objetivos de desarrollo y seguridad...(artículo 8°).

De éstas, y de las restantes disposiciones de la Ley N° 16.970, puede extraerse que ésta, más que una ley de defensa, era una ley de gobierno del país. La complejidad de todos los asuntos relativos a la gestión gubernamental era reducida a un doble sistema de planeamiento, instrumentado a través del Consejo Nacional de Seguridad y del Consejo Nacional de Desarrollo, que debían encargarse de planificar virtualmente todas las actividades del país sobre la base del binomio *desarrollo-seguridad*.

Al coincidir el ámbito de la *seguridad nacional*, definido con la amplitud que hemos referido, con el de la *defensa*, la competencia de las fuerzas armadas -entonces en el gobierno- abarcaba, en definitiva, todos los aspectos; incluyendo tanto los comprendidos por el concepto clásico de *defensa*, como los relativos a la seguridad interna y al desarrollo.

Concepciones similares caracterizaron a la época virtualmente a la totalidad de los países latinoamericanos.²²

Producida la restauración democrática con la asunción del gobierno encabezado por el Presidente Raúl Ricardo Alfonsín, el 10 de diciembre de 1993, tuvo lugar la sanción de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, el 13 de abril de 1988 y, posteriormente, el 18 de diciembre de 1991, de la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, que diseñaron nuevas estructuras y roles en materia de defensa nacional y de seguridad interior, precisando el rol de las fuerzas armadas.

Así, su artículo 2° estableció que *La Defensa Nacional es 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.*

Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes.

Por otra parte, el artículo 4° estableció que *Para dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior. La Seguridad Interior será regida por una ley especial.*

Por su parte, la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior estableció, en su artículo 1° que *La presente ley establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del sistema de planificación, coordinación, control y apoyo del esfuerzo nacional de policía tendiente a garantizar la seguridad interior.*

Su artículo 2° estableció que *A los fines de la presente ley se define como seguridad interior a la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional.*

En el artículo 3° se dispuso que *La seguridad interior implica el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación a fin de alcanzar los objetivos del artículo 2.*

Específicamente respecto de las Fuerzas Armadas, la Ley N° 24.059 les confió los siguientes roles:

- a) El *apoyo a las operaciones de seguridad interior* -a requerimiento de las autoridades del área de seguridad interior-, afectando sus servicios *de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como elementos de ingenieros y comunicaciones*. Se advertirá que la enumeración no incluía elementos de inteligencia ni de combate, y que el apoyo se prestaba *a requerimiento* (art. 27, Ley N° 24.059);
- b) El restablecimiento del orden dentro de su jurisdicción, en caso de sufrir atentados en ésta, con la cooperación de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad. (arts. 28 y 29, Ley N° 24.059);
- c) El *empleo de sus elementos de combate para restablecer la normal situación de seguridad interior*, en aquellos casos excepcionales *-situaciones de extrema gravedad-* en los cuales los medios del Sistema de Seguridad Interior, fundamentalmente las instituciones policiales y fuerzas de seguridad, resultaran insuficientes para restablecer dicha situación. En tales supuestos se requiere *la declaración del estado de sitio* y se procede a la designación de un comandante operacional de las fuerzas armadas, subordinándosele los elementos de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad asignados a dicho comando.

Cabe señalar que hasta el momento de escribirse estas líneas -febrero de 2003- esa *forma excepcional de empleo* nunca fue dispuesta, pese a la gravedad de las crisis -caracterizadas por tumultos populares, acompañados incluso con saqueos- experimentadas por Argentina en junio de 1989 y en diciembre de 2001. (arts. 31 y 32, Ley N° 24.059).

Como consecuencia de ambas leyes, la misión de las Fuerzas Armadas, virtualmente ilimitada en la Ley N° 16.970, quedó precisada y limitada a: a) *La disuasión y, en su caso, respuesta a las agresiones armadas externas, y la preparación durante la paz para esa eventualidad;* b) *el apoyo a las operaciones de seguridad interior -a requerimiento- con sus servicios y elementos, excluyendo los de inteligencia y de combate;* c) *el empleo de sus elementos de combate en operaciones de seguridad interior, en el caso en que las capacidades de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad fueran superadas*. Su rol también incluía la prestación de apoyo en casos de *defensa civil*, tanto en caso de guerra como de desastres naturales (arts. 33 de la Ley N° 23.554 y art. 23 inc. c), Ley N° 24.059).

La sanción de la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (8 de abril de 1998) sin derogar o modificar las normas precedentes, a las cuales hicieron constantes referencias en su articulado -así, en su artículo 2°, estableció que *La política de defensa implica la protección de los intereses vitales de la*

Nación Argentina, de acuerdo a lo determinado en el artículo 2° de la ley 23.554 (Ley de Defensa Nacional) y en su artículo 3° dispuso que Las misiones de las fuerzas armadas, en el marco planteado por las leyes 23.554 de defensa nacional y 24.059 de seguridad interior, deben ser fijadas por los organismos competentes que establecen estas leyes- determinó la asignación de nuevas misiones a las Fuerzas Armadas.

Estableció así el artículo 6° que *La reestructuración considerará el empleo del instrumento militar propio en las siguientes modalidades:*

- * Operaciones convencionales en defensa de los intereses vitales de la Nación.*
- * Operaciones en el marco de las Naciones Unidas.*
- * Operaciones en apoyo de la seguridad, encuadradas en la ley 24.059.*
- * Operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.*

Si bien el *apoyo a la comunidad* podía con anterioridad considerarse implícito en el rol de cooperación que todo organismo estatal tiene ante desastres que afecten a la comunidad y en el ya referido rol que ya poseían las instituciones armadas en materia de defensa o protección civil, a partir de la Ley N° 24.948 había quedado totalmente explícito y claramente determinado.

En materia de *relaciones civiles-militares*, cabe señalar, concordando con David Pion-Berlin, que la Argentina se caracterizaba a la sazón por poseer las fuerzas armadas más subordinadas al poder civil de Sud América.²³

Esta circunstancia era debida a varios factores.

En primer lugar, a clara definición del rol de las Fuerzas Armadas y la clara exclusión de la seguridad interior de su ámbito, salvo tareas de apoyo e intervención en circunstancias excepcionales, hasta el momento no configuradas.

Como se ha visto, el rol de las Fuerzas Armadas quedó claramente definido tras las Leyes N° 23.554 de Defensa Nacional y N° 24.059 de Seguridad Interior, completado en algún aspecto por la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas.

Fundamental fue en este aspecto no sólo la sanción de las leyes citadas, sino la estructuración concreta de un Sistema Nacional de Seguridad Interior con órganos de conducción y de control diversos a los propios del Sistema de Defensa Nacional²⁴ y con sus propios instrumentos, con doctrina, adiestramiento, organización, equipamiento y despliegue específicos para la seguridad interior, conocimiento de las leyes, aptitud para cooperar con el Poder Judicial, las instituciones policiales y fuerzas de seguridad del Estado Nacional, Gendarmería Nacional (policía de fronteras), Prefectura Naval Argentina (policía naval) y Policía Federal Argentina, y las policías provinciales.

Ello fue complementado con la puesta en marcha de un organismo de inteligencia civil -existente con anterioridad a diciembre de 1983, pero en manos castrenses- la *Secretaría de Inteligencia de Estado*, y la reorganización posterior del Sistema Nacional de Inteligencia, bajo la dirección del organismo antes

referido a través de la Ley N° 25.520, el que pasó a denominarse *Secretaría de Inteligencia*. Pese a las deficiencias que pueden señalarse a esta ley²⁵, parece claro el propósito de asegurar la conducción de la actividad de inteligencia por parte del poder constitucional.

Además de la ya señalada precisión en la fijación del rol de las Fuerzas Armadas también cooperaba a la materialización de la situación antes descripta la existencia, a través de la Ley de Defensa Nacional, de una clara cadena de comando que, bajo la autoridad del Presidente de la Nación, establecía la dependencia de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas respecto del Ministerio de Defensa, tanto en tiempo de paz como de guerra; limitando el rol de las Fuerzas Armadas como tales y de sus Jefes de Estado Mayor General, al gobierno y a la administración de sus respectivas Fuerzas, bajo la autoridad superior del Ministro, así como a la preparación para la guerra de los elementos operacionales de sus respectivas fuerzas, y de su apoyo logístico careciendo como tales de facultades de conducción operativa.²⁶

También tuvo fundamental importancia el fortalecimiento del rol del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Asimismo, que la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional estableció un Ministerio de Defensa con amplias facultades, como órgano político y administrativo a través del cual el Presidente de la Nación ejerce la conducción de las Fuerzas Armadas.

Es así que el Presidente de la Nación y el Ministro de Defensa tuvieron las facultades de designación y remoción del Jefe de Estado Mayor Conjunto y de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas sin limitaciones ni sujeciones a condiciones o términos de ningún género.

Cierto es también que esta situación, siendo exacta en lo esencial, también adolecía de grandes limitaciones y contradicciones.

Cabe coincidir en lo fundamental con las conclusiones de la investigación realizada por Patrice Mc Sherry²⁷ con relación a la transición argentina, respecto a que durante el gobierno del Presidente Alfonsín, las Fuerzas Armadas *pudieron convertir algunas instituciones constitucionales para sus propios propósitos, impidieron medidas democratizantes, y recobraron poder político; y que durante el gobierno de Menem, ejercieron significativa influencia política, que todavía empujaron para obtener un rol guardián, para limitar el control civil, y para revertir las Leyes de Defensa Nacional y Seguridad Interior.*

En realidad, y como agudamente señala David Pion-Berlin en el trabajo ya citado,²⁸ la claridad de la cadena de comando legalmente establecida y la atribución a las autoridades constitucionales, fundamentalmente al Presidente de la Nación y al Ministro de Defensa, así como la creación de un Ministerio de Defensa fuerte, tropezaron con la falta de voluntad política de quienes ejercieron dicho ministerio por ejercer tales atribuciones.²⁹ Como dice Pion-Berlin, *Los ministros civiles de defensa y sus asesores no han formulado políticas.*

No se trata, en realidad, solamente de ello. A nuestro juicio, existió una concepción errada de la misión del ministro de Defensa. Mientras que en la clásica concepción de Samuel Huntington en su clásico *El Soldado y el Estado* el ministro de Defensa *es más el delegado del pueblo norteamericano ante los militares que vocero militar, aunque hay, por supuesto, un sentido en el cual el secretario debe funcionar...como 'el delegado de la defensa'*³⁰ los ministros de Defensa argentinos han actuado como verdaderos *voceros de las Fuerzas Armadas*.

Un Ministerio dirigido por una persona con las calidades preconizadas por Huntington en la obra precedentemente citada -vocero de la Defensa ante la sociedad y vocero de la sociedad ante los militares; profundo conocedor del tema; estrategia político; hábil administrador; y, por sobre todo, *un hombre de respeto, que atraiga la admiración de la opinión pública...públicamente reconocido como un hombre de integridad, responsabilidad y respetabilidad; cuya capacidad y honestidad deben inspirar confianza sino consenso...y que tenga la estatura de un estadista'*³¹, tendría el efecto de compensar holgadamente a las Fuerzas Armadas las limitaciones en materia de influencia política antes descriptas, con un adecuado horizonte y estímulo profesional. Ello no sucede y como consecuencia, todavía la transición argentina es, en las citadas palabras de J. Patrice Mc Sherry, *una transición incompleta*.³²

3.3. Roles de las Fuerzas Armadas argentinas ante la crisis política, económica y social: la seguridad interior

Cabe señalar que durante el período de la administración encabezada por Fernando De la Rúa -con anterioridad al estallido de la crisis- se produjeron episodios que parecieron poner en crisis las trabajosamente sentadas bases del control civil y de las relaciones civiles-militares argentinas.

Entre los más significativos merecen mencionarse la presentación por parte del ministro de Defensa José Horacio Jaunarena de un proyecto tendiente a la incorporación de la Prefectura Naval Argentina a la Armada Argentina, quien de ese modo adquiriría el ejercicio de las funciones de seguridad interior propias de la referida institución policial naval. Existieron además trascendidos en el sentido de que la etapa posterior estaría constituida por la incorporación de Gendarmería Nacional -fuerza de seguridad de fronteras y de preservación de la seguridad interior ante desafíos significativos- al Ejército.

El proyecto encontró oposición en el ministerio del Interior y en el Secretario de Seguridad Interior, Enrique Mathov, así como en el Congreso, siendo objeto de variadas críticas³³, por lo que fue dejado de lado.³⁴

Cabe señalar que el ministro Jaunarena pretendía justificar su proyecto, sosteniendo que su iniciativa *no apunta a militarizar la Prefectura* sino a hacer *más eficiente y racional* el gasto, respetando de ambas instituciones sus *características particulares y la distinción que hay entre seguridad interior y Defensa'*³⁵. Tal afirmación no tomaba en cuenta las objetivas consecuencias de la medida proyectada: incorporar a una institución policial civil -la Prefectura

Naval Argentina- a una fuerza militar -la Armada de la República Argentina- y que las funciones de la Prefectura incluían las funciones de policía de seguridad de la navegación, policía de seguridad, judicial y de represión de infracciones en el mar -incluyendo mar territorial y zona económica exclusiva- así como en las márgenes de ríos navegables, policía de seguridad y judicial en los puertos y zonas portuarias, y la función de policía de seguridad y judicial en la zona de frontera marítima.

Cabe advertir que conforme a declaraciones formuladas por el Jefe del Estado Mayor General de la Armada de la República Argentina, almirante Joaquín Stella, expresó sobre el proyecto antes apuntado que *Estamos de acuerdo y acompañamos la iniciativa del Ministerio de Defensa. La propuesta tiene viabilidad y es razonable ya que apunta a un mejor empleo y uso de los recursos.*³⁶

Desestimado este proyecto por el Poder Ejecutivo, el Ministerio de Defensa propuso posteriormente: la incorporación de la Secretaría de Seguridad Interior al Ministerio de Defensa, colocando de ese modo a las instituciones policiales y fuerzas de seguridad bajo el control del ministerio de Defensa.

Este proyecto fue alumbrado producido el atentado del 11 de setiembre de 2001, y tuvo como antecedente una iniciativa más limitada de involucramiento militar en la seguridad interior.

En una reunión del Consejo de Seguridad Interior, convocada con motivo del referido acontecimiento, el ministro Jaunarena sostuvo que *Esto es similar a la caída del muro de Berlín, hay que replantear los conceptos de defensa y de seguridad. Hay que repensar el sistema de seguridad argentino.*³⁷

Entre las propuestas inmediatamente formuladas por Jaunarena en dicha oportunidad, fue la de que el Ejército se hiciera cargo de la seguridad de las fronteras en los lugares no habitados, limitando la labor de Gendarmería Nacional -policía de fronteras- a los pasos fronterizos.

Simultáneamente, según un artículo periodístico, tuvo lugar una cena el 22 de agosto de 2001, del teniente general Ricardo Brinzoni y un grupo de oficiales de alta graduación con el entonces Jefe de Gabinete de Ministros, tratándose entre los temas de la reunión la posibilidad de que el Ejército se hiciese cargo del control de las áreas deshabitadas de la frontera norte.³⁸

Entre los temas objeto de análisis por el articulista -citando fuentes cercanas al ministro de Defensa- fueron las relativas a la posible modificación de las leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior, señalándose que *el ministro Jaunarena trabajó en la formulación de las leyes de defensa nacional y de seguridad interior. Quienes conocen su pensamiento actual señalan su convencimiento de que esas normas jurídicas fueron válidas en los años 80, cuando el poder militar constituía una alternativa de gobierno que debía evitarse. Hoy cree en una necesaria actualización*³⁹.

La Argentina se enfrenta así con su historia. La represión interna en los años 70

es el contrapeso en la balanza de seguridad. El proyecto de fusionar a la Armada con la Prefectura en una nueva fuerza llamada Marina Argentina se sumerge en la discusión de heridas no cerradas, más allá de consideraciones estratégicas y económicas sobre su viabilidad.

Posteriormente, sobre la base de una peculiar interpretación de los atentados antes referidos, el ministro Jaunarena pasó a sostener que la distinción entre defensa nacional y seguridad interior había perdido toda razón de ser.

De ese modo, procuraba obtener la derogación de las Leyes N° 23.554 de Defensa Nacional y N° 24.059 de Seguridad Interior, en cuanto establecían la mencionada diferenciación.

En definitiva, las instituciones policiales y fuerzas de seguridad pasarían a ser conducidas por el Ministerio de Defensa, con criterios obviamente castrenses, restableciéndose en la práctica la situación de dependencia que tales instituciones y fuerzas tenían respecto de las fuerzas armadas durante el Conflicto Este-Oeste.⁴⁰

Este proyecto constituyó objeto de críticas por parte de diversos sectores⁴¹ especialmente del secretario de Defensa, Enrique Mathov, y del Congreso, razones por las cuales no prosperó.

Producida la caída del gobierno encabezado por De la Rúa, en las circunstancias y por las razones de que hemos dado cuenta anteriormente, nuevamente surgieron iniciativas tendientes al involucramiento de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior.

Designado José Horacio Jaunarena ministro de Defensa por parte del nuevo presidente Duhalde, nuevamente reaparecieron las iniciativas destinadas a la militarización de la seguridad interior.

Así, en febrero del 2003, fue reflatada la iniciativa de reemplazar a Gendarmería Nacional por el Ejército en la seguridad de las fronteras. El fundamento fue en este caso la necesidad presuntamente prioritaria de disponer de Gendarmería Nacional para enfrentar el creciente conflicto social, sustituyéndola por el Ejército en su función prioritaria de policía de fronteras.⁴²

Posteriormente, renació en pleno la idea de unificar los ámbitos de Defensa y Seguridad, incorporando a la Secretaría de Seguridad Interior al ministerio de Defensa.

El 30 de mayo de 2002, en un seminario organizado por la Universidad del Salvador y la escuela de postgrado Época, el ministro Jaunarena sostuvo que *la distinción entre seguridad y defensa es una categoría superada. A esta altura, dividir en compartimientos estancos es un anacronismo.*

En la misma oportunidad, el Jefe del Estado Mayor General del Ejército, teniente general Brinzoni, sostuvo que *Por razones ideológicas y de nuestra historia, posiblemente justificadas en el pasado, hemos artificialmente*

*diferenciado entre amenazas externas e internas. Esto no es así.*⁴³

En el artículo del periodista Guido Braslavsky, de la redacción del matutino *Clarín* de Buenos Aires, pueden leerse además los datos siguientes, que a nuestro juicio dan adecuada idea respecto de la posición del ministro y del Jefe de Estado Mayor General del Ejército:

La posición de Jaunarena, en verdad, no fue novedosa. Ya el año pasado este diario reveló un proyecto de su cartera para fusionar la Armada y la Prefectura Naval. Pero el ministro radical nunca había sido tan enfático en público, al margen de sus intervenciones en la intimidad del Gabinete y en ámbitos específicos del Congreso.

Más lejos llegó el jefe del Ejército, que reflató, al menos en idea, otro proyecto que circuló el año pasado, aun antes de los atentados del 11 de setiembre, sobre un "superministerio" de seguridad.

Brinzoni expuso abundantes estadísticas del aumento de la criminalidad y una encuesta de Gallup sobre la convicción de la gente de que volverán los saqueos: "Muy posiblemente -dijo- ha llegado la hora de pensar si una buena solución no es unificar Defensa y Seguridad bajo un mismo ministerio".

En línea con Jaunarena, apeló a argumentos presupuestarios: los 8.500 millones de pesos que gastan -en conjunto y sin resultados satisfactorios- las Fuerzas Armadas, las federales de seguridad (Policía Federal, Gendarmería y Prefectura) y las 23 policías provinciales.

Brinzoni dio detalles del "superministerio" que imagina. "Una pirámide: en la base la lucha contra el delito común, y la coordinación asegurada al más alto nivel" de las que bautizó, con cierta ambigüedad, como "agencias de seguridad".

Sumó a este esquema "el control del espacio aéreo y de las fronteras" y dijo que "deberían ser incluidos" los organismos de documentación, aduana y migraciones...

Ante la inquietud del público, más adelante debió aclarar que "no se me ocurre militarizar la policía ni hacer un Ejército policial. Hablo de coordinar", se atajó.

En el calificado auditorio se contaban los jefes del Estado Mayor Conjunto, teniente general Juan Carlos Mugnolo, y de la Armada, almirante Joaquín Stella.

Con su habitual tono pausado y medido, Jaunarena insistió con fusionar la Armada y la Prefectura...

"Involucrar a las FF.AA. en temas fronterizos, policiales, ¿no es un poco volver al pasado?", preguntaron al ministro.

"En temas de fronteras debe ser lo mismo", respondió. Dijo que, en las fronteras, militares y organismos de seguridad que ya actúan tienen cosas para

hacer, y agregó: "Para eso no hace falta que sean dos fuerzas diferentes, pueden ser cuerpos de una única fuerza". Consultado por Clarín sobre el alcance de estos dichos, un vocero del ministro negó enfáticamente que se haya referido a una fusión de la Gendarmería con el Ejército.⁴⁴

Por su parte, pocos días más tarde -recogiendo la circunstancia de la pública desautorización del presidente Eduardo Luis Duhalde a las ideas descriptas, el periodista Horacio Verbitsky se refirió al polémico proyecto, en un artículo titulado, algo poéticamente, *La pirámide verdeazul*.⁴⁵

"Mientras yo esté al frente del gobierno no se unificarán las funciones de seguridad y de defensa", dijo el senador Eduardo Duhalde el jueves. Una semana antes, el ministro de Defensa Horacio Jaunarena y el jefe del Ejército Ricardo Brinzoni habían planteado la militarización de la seguridad interior y la intervención castrense en el conflicto social, con la creación de un superministerio de Defensa y Seguridad que también se encargaría del control de la criminalidad callejera, la documentación personal, las aduanas y las migraciones. Brinzoni lo describió como una pirámide, en cuya base estaría la lucha contra el delito callejero. Jaunarena y Brinzoni hablaron el jueves 30 ante un auditorio poblado de militares, reunidos por Eduardo Menem y Roberto Dromi. Brinzoni expuso estadísticas sobre el incremento de delitos en zonas urbanas y vaticinó que volverán a producirse saqueos y desórdenes en la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires.⁴⁶ Identificó un área crítica, entre el sur de La Plata y el norte de Rosario, en la que viven 10 millones de pobres. Jaunarena consideró anacrónica la distinción entre defensa y seguridad, establecida por las respectivas leyes. Duhalde los desautorizó una semana después...

Tocado por la desautorización, Jaunarena archivó el proyecto de unificación de ambas áreas, aunque reiteró que había que pensarlo para el futuro

Dijo que faltaba coordinación entre Defensa y Seguridad... Para subsanar las duplicaciones y superposiciones propuso crear un ministerio de Defensa y Seguridad. Insistió en su propuesta del año pasado, de fundir la Armada y la Prefectura Naval en una nueva Armadura, con funciones mixtas.

Jaunarena, quien ha sido ministro de Defensa bajo tres distintos presidentes en los últimos quince años dijo que la distinción entre Seguridad y Defensa era anacrónica y que quienes la sostenían sólo pensaban en el pasado... Ante una pregunta acerca de por qué nunca se reglamentó la ley de Defensa, promulgada en 1988, confesó que él siempre se había opuesto, lo cual equivale a una admisión de incumplimiento de sus deberes...

Señalo la coincidencia entre las dos fuentes citadas, correspondientes a dos muy importantes periódicos de la ciudad de Buenos Aires, de tendencias ideológicas muy diversas.

Cabe destacar el reconocimiento por parte del ministro Jaunarena de su oposición a la Ley de Defensa- finalmente hecho público, aunque obviamente en un auditorio predominantemente militar, como lo era aquél en que tuvo lugar la

disertación.

En definitiva, Jaunarena y Brinzoni coincidían absolutamente en algo muy importante: su propósito de obtener la derogación de las Leyes de Defensa Nacional y Seguridad Interior, haciendo pública campaña por obtener su derogación...⁴⁷

No concluyeron allí las iniciativas del Ministerio de Defensa en el sentido antes indicado.

A mediados de octubre de 2002, mientras el teniente general Ricardo Brinzoni propuso la reimplantación del servicio militar obligatorio -con un eco negativo por parte de la generalidad de la sociedad- el ministro Jaunarena propuso el establecimiento de *un servicio social*, a ser cumplido en forma obligatoria por los jóvenes, al cumplir 18 años de edad.

El fundamento de la instauración de este *servicio social* obligatorio, era el de *recrear el sentido solidario* de los jóvenes. A tal fin, según Jaunarena, la iniciativa preveía que *todos los jóvenes, no solamente un sector, tengan la obligación de dar una parte de su tiempo, seis meses, un año, para el resto de la comunidad. Los jóvenes prestarían servicios sociales, ya sea en áreas de la medicina, de la salud, de la prevención de enfermedades, la construcción, en todo a lo que hace la comunidad.*

Al mismo tiempo, como señaláramos, el teniente general Brinzoni proponía la reinstauración del servicio militar obligatorio, aunque señalando que ello debería tener⁴⁸ lugar *con características diferentes a las que teníamos en el pasado...*

Aunque no fueron dadas a conocer en detalle las características de la iniciativa propiciada por Jaunarena, la idea citada recibió apoyo por parte de un diputado que poseía la condición de oficial retirado del Ejército, José Luis Fernández Valoni, quien presentó un proyecto destinado a materializarla.

Se trataba de un proyecto de creación del *servicio social voluntario para jóvenes entre 16 y 24 años*, estableciéndose que los jóvenes *en riesgo de exclusión social podrán incorporarse en tareas de servicios a la comunidad mediante la infraestructura del servicio profesional de las Fuerzas Armadas.*

En los fundamentos de la iniciativa, se aseguraba que *muchos de ellos, aconsejados por sus familias, podrían ser contenidos por la estructura militar, su capacidad logística, sus cuadros superiores y subalternos, así como científicos, profesionales, docentes y artesanos, siendo parte del personal civil de las Fuerzas Armadas.*⁴⁹

Ambas iniciativas fueron descartadas por el Gobierno.

Un nuevo episodio se produjo posteriormente, haciendo evidente que la cuestión relativa al empleo permanente de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior estaba lejos de ser saldada.

En una comida destinada a embajadores, economistas y empresarios, celebrada en el Centro Argentino de Ingenieros, que incluía un debate sobre *La Seguridad de Sud América en el Siglo XXI*, el teniente general Brinzoni aprovechó para expresar con amplitud sus ideas sobre el rol de las Fuerzas Armadas con relación a las *nuevas amenazas*.

Tras señalar que a su juicio la seguridad debía ser tratada como un todo -en inequívoca alusión a la distinción entre defensa nacional y seguridad interior establecida en el artículo 4° de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional- Brinzoni se refirió a las cuestiones que a su juicio constituían las *nuevas amenazas*: *inmigraciones masivas, insurgencias armadas, delincuencia organizada más allá de las fronteras, el terrorismo, y la explotación de los recursos naturales*.

Sostuvo la necesidad de implementar *un sistema de respuesta*, para prever con anticipación *los conflictos difusos*; señalando que el Ejército se encontraba analizando la posibilidad de generar *un sistema estratégico basado en la cooperación entre los países de Sudamérica*.⁵⁰

Cabe señalar que en el ámbito del MERCOSUR ampliado -Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, a los que al efecto se sumaron Bolivia y Chile- se había generado a la sazón un mecanismo de cooperación y coordinación en materia policial, fortalecido notablemente a partir de la creación, por decisión 7/96 del Consejo del MERCOSUR, de la Reunión de Ministros del Interior o funcionarios de jerarquía equivalente, a fin de avanzar en la elaboración de mecanismos comunes, para profundizar la cooperación en las áreas de su competencia, fundamentalmente en materia de seguridad pública y de justicia. Se buscó de ese modo emular en el proceso de integración regional representado por el MERCOSUR, seguir los pasos de la integración europea, con la cooperación iniciada con la constitución del Grupo Trevi y proseguida en los Tratados de Schengen, Maastricht, Ámsterdam, y Niza: la implementación de la *Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior*, materializada en la creación de múltiples instancias de cooperación y coordinación en materia policial, entre los que se destaca EUROPOL.

En definitiva, al momento de pronunciarse Brinzoni proponiendo un mecanismo de coordinación regional para tratar cuestiones de seguridad interior *por parte de las fuerzas armadas*, se encontraba en pleno y eficaz funcionamiento un mecanismo de coordinación regional para tratar las cuestiones de seguridad interior *-incluyendo narcotráfico, terrorismo, y delincuencia organizada en general-* con las instituciones y fuerzas específicamente concebidas para la seguridad interior: *las instituciones policiales y fuerzas de seguridad*, bajo conducción y control políticos.

Existieron distintas respuesta a las declaraciones de Brinzoni.

Habremos de citar entre ella una nota que publicamos en el diario *La Nación* de Buenos Aires, en la que señalamos que las denominadas *nuevas amenazas* incluían, en general, aspectos de naturaleza fundamentalmente policial -como el narcotráfico, el terrorismo, la delincuencia organizada- y otros propios de la política general, como las migraciones y la explotación de los recursos naturales,

aspectos éstos respecto de los que, evidentemente, no cabía esperar actuación alguna por parte de las fuerzas armadas.

También se recordó la existencia del mecanismo de coordinación policial e intercambio de información policial del MERCOSUR ampliado -enfrentándose de ese modo exitosamente y con los mecanismos adecuados, al narcotráfico, al terrorismo y a la delincuencia organizada- señalándose que *La idea de coordinar la acción de las Fuerzas Armadas latinoamericanas para enfrentar amenazas de naturaleza política y policial tiene, ciertamente, malos antecedentes en América Latina...*⁵¹

A dicha réplica siguieron otras; destacamos las de José Enrique Miguens⁵², de Henán Patiño Mayer y de la senadora Diana Conti.

3.4. Rol de las Fuerzas Armadas argentinas ante la crisis: apoyo a la comunidad

Hemos señalado en el capítulo anterior que, ante la crisis, las Fuerzas Armadas argentinas procuraron obtener funciones en materia de seguridad interior.

También, ante la circunstancia señalada, incrementaron significativamente su esfuerzo de apoyo a la comunidad y trataron de obtener se les asignara la distribución de alimentos a los necesitados en todo el país, tarea para la que alegaban -a nuestro juicio con razón- contar con toda la infraestructura necesaria.

Dicha actitud se encontró con un poder político inicialmente entusiasmado y posteriormente bastante renuente, actitud ésta en buena medida probablemente motivada por el deseo del gobierno de ejercer él mismo ese rol, probablemente receloso de la influencia política que podía brindar dicha tarea al Ejército.

A fines de febrero de 2002, producido el cambio de gobierno con la consolidación de Eduardo Luis Duhalde como Presidente de la Nación, los Jefes de Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas ofrecieron al nuevo mandatario la activa cooperación de las respectivas instituciones para colaborar en la emergencia social.

En una entrevista periodística, a fines de marzo de 2002, el jefe del Estado Mayor General del Ejército señaló que la institución a su cargo había ofrecido al Gobierno cooperación en la ayuda social por ser una institución con presencia en todo el país, destacando que ese ofrecimiento no había tenido respuesta.⁵³

Una de las primeras etapas de esta colaboración fue el *Plan Piloto* que tuvo lugar en abril de 2002 en la ciudad de Concordia, Provincia de Entre Ríos, una ciudad sumamente castigada por el desempleo y la pobreza.⁵⁴ En dicho lugar el Ejército -la Escuela de Caballería y el Regimiento 6 de Caballería de Concordia, trabajaron recibiendo alimentos, fraccionándolos, y almacenándolos.

La labor fue desempeñada por los efectivos militares conjuntamente con la organización religiosa católica Cáritas, entidad esta última encargada de la

distribución material de los alimentos entre la población careciente. Tales alimentos se originaron en aportes realizados por la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande -represa y usina hidroeléctrica- que ofreció la donación al Obispado, y una contribución del Senado de la Nación. Por su parte, la Intendencia de Concordia cedió al Ejército la ejecución de los planes de ayuda para desempleados -el *Plan de Jefes y Jefas de Hogar*- a fin de que éste afectase a los beneficiarios a tareas de cooperación con el fraccionamiento de los comestibles, bajo dirección del Ejército.

En realidad, la ayuda había sido gestionada por el senador nacional de Partido Justicialista Jorge Busti, quien mantenía una dura lucha política con el gobernador Sergio Montiel de la Unión Cívica Radical.⁵⁵

Una instancia clave que determinó la magnitud de la participación de las Fuerzas Armadas en la ayuda social tuvo lugar en Mayo del 2002.⁵⁶

En dicha oportunidad, los Jefes de Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas propusieron al Gobierno colaborar con la entrega de cien mil raciones diarias de comida caliente y una cantidad similar de alimentos fríos.

Tras recordar la existencia de la experiencia *piloto* de Concordia, así como ayuda social en Córdoba -concertadas, como hemos visto, la de Entre Ríos con el senador Busti, y la de Córdoba, entre el gobernador José Manuel De la Sota y el comandante del Tercer Cuerpo de Ejército, general de división Julio Hang- - los jefes militares propusieron al Presidente Duhalde la realización entre otros aportes del plan alimentario en cuestión, que debía contar con el otorgamiento de recursos presupuestarios por parte de la Jefatura de Gabinete de Ministros - órgano facultado para la reasignación de partidas presupuestarias- y el Ministerio de Desarrollo Social, departamento de Estado competente y con recursos presupuestarios para ayuda social.

Posteriormente el Ministerio de Defensa afirmó que la distribución de alimentos no sería ejercida por las Fuerzas Armadas, limitándose el rol de éstas al fraccionamiento y preparación de los alimentos en los cuarteles, quedando a cargo de la Iglesia la distribución de los alimentos entre los necesitados.

Información periodística atribuía a los militares la afirmación de que este plan tendría el mérito fundamental de eliminar el *clientelismo* político en la distribución de alimentos, facilitando y acelerando la llegada de la ayuda a quienes la necesitaran.

Propuesto el plan, los jefes militares solicitaron que el gobierno les indicara los lugares en que éste podría practicarse.

En un editorial del influyente diario *La Nación* titulado *Las Fuerzas Armadas y su rol solidario*⁵⁷ se expresó lo siguiente:

Ante los graves males que se abaten sobre el cuerpo social argentino, las Fuerzas Armadas se sienten desinteresadamente convocadas a prestar colaboración para aliviar a los sectores más afectados por la crisis. Por medio

de sus técnicos, su personal destinado al cumplimiento de misiones especiales y sus cuadros en general, las instituciones que tienen a su cargo la defensa nacional no permanecen al margen de la situación que vive la mayor parte de la población y están dispuestas permanentemente a aportar su capacidad profesional para ejecutar acciones solidarias.

La función operativa que las Fuerzas Armadas pueden cumplir deberá responder enteramente a las indicaciones y los requerimientos de la autoridad civil...

Una nota periodística del 29 de mayo señalaba que *El Ejército reiterará hoy su intención de 'no ser un mero espectador ante la crisis'. La propuesta militar de colaborar en el reparto de alimentos y de medicinas será escuchada públicamente por el presidente Eduardo Duhalde, durante la ceremonia por el Día del Ejército, que se desarrollará, desde las 11 , en el Regimiento de Infantería 1 Patricios. El teniente general Ricardo Brinzoni reafirmará el compromiso de su fuerza hacia la comunidad, destacando que por despliegue territorial el Ejército es conocedor de los problemas concretos en cada punto del país.*⁵⁸

El 18 de junio de 2002 Brinzoni reiteró la disposición del Ejército a contribuir con las acciones de asistencia social, afirmando que su Fuerza contaba con la logística necesaria.⁵⁹

El plan, no obstante, tropezó con la reticencia gubernamental.

Se atribuyó al ministro Jaunarena afirmar, ante el plan, que *No es el momento.*⁶⁰ Creemos que esta afirmación puede haber obedecido a instrucciones del Presidente.

Se formularon diversas explicaciones para esa circunstancia. Una de ellas fue atribuida a funcionarios gubernamentales, que señalaron que un programa piloto de asistencia comunitaria que debía iniciarse en José C. Paz (Provincia de Buenos Aires) había sido detenido por lo que se entendía una exigencia presupuestaria exagerada por parte de las Fuerzas para realizarlo.

Por su parte, según medios periodísticos, las Fuerzas Armadas atribuían a sectores políticos la intención de no dejar la ayuda social en las manos para poder de ese modo beneficiarse con la corrupción y continuar realizando con ella *clientelismo político*, es decir, utilizarla con fines de política partidaria.

Se atribuyó además a la Iglesia preocupación por lo que a su juicio constituiría un excesivo protagonismo del Ejército en la crisis social.

Según afirmó un diario de gran difusión, *Fuentes de la Casa Rosada le habían dicho este fin de semana a Clarín que las autoridades eclesiásticas y militares estaban "poniendo obstáculos" para la canalización de la ayuda, y que la Iglesia "no quiere perder protagonismo" en esas tareas a expensas del Ejército o del propio Estado.*⁶¹

Por su parte, el ministro Jaunarena desmintió la existencia de una polémica entre sectores del gobierno, la Iglesia y las Fuerzas Armadas sobre la ayuda social, afirmando que *No hay problemas de ninguna naturaleza*, y reiterando la disposición de las Fuerzas Armadas a colaborar en la emergencia alimentaria, afirmando que ya los militares repartían *alrededor de 200.000 raciones de comida por mes*. Recordó además que *se está trabajando con toda normalidad en Córdoba y Entre Ríos, repartiendo comida*.⁶²

Por su parte, la esposa del Presidente de la Nación, Hilda González, de activo protagonismo en el área social, recomendó que se aceptara sin prejuicios la posibilidad de que los militares colaboraran en la crisis.

¿Existió realmente el conflicto entre el Gobierno, la Iglesia y el Ejército con relación a la distribución de ayuda social?

La prensa afirmó reiteradamente su existencia.⁶³

En realidad parece difícil que el presunto pedido excesivo presupuestario por parte del teniente general Mugnolo haya constituido la verdadera causa de la reticencia gubernamental.

Tampoco creemos que sea exacto que la Iglesia Católica se haya opuesto al plan. Aún cuando pudieran haber existido diferencias menores en relación al rol a desempeñar por cada uno, el exitoso operativo desarrollado por *Cáritas* y el Ejército en Concordia -invocado constantemente por las Fuerzas Armadas, pidiendo su generalización para todo el país- demostraba la posibilidad de que las Fuerzas Armadas y la Iglesia Católica trabajaran conjuntamente, quedando un rol importante para ambas instituciones.

No nos resulta tampoco convincente la explicación que atribuía a *los políticos* -por parte de los militares -la intención de lucrar y de realizar política partidaria a través de la ayuda, dados los controles externos que se implementaron y la reacción por parte de tales controles y de la comunidad cuando se pretendieron realizar tales acciones.

Creemos que el propio gobierno nacional consideró poco prudente desde el punto de vista político encomendar a las Fuerzas Armadas la distribución de alimentos a los necesitados en todo el país, prefiriendo reservarse ese mecanismo para los lugares y momentos en que lo estimara necesario.⁶⁴

De todos modos, en otra provincia importante -Córdoba- el Ejército pasó a desempeñar un rol importante en materia de ayuda social.

En Junio de 2002 un creciente número de denuncias por irregularidades en la distribución de planes sociales creó una difícil situación al gobernador justicialista José Manuel De la Sota, uno de los gobernadores justicialistas con aspiraciones presidenciales.

Las denuncias, que tuvieron difusión por la prensa, motivaron que el mandatario provincial citara a los periodistas para anunciarles su *más pleno apoyo a todas*

las investigaciones que se instruyeran como consecuencia de las irregularidades. En particular, se cuestionaba la desaparición de 3600 *módulos alimentarios* -cajas de alimentos- destinados a sectores carecientes.

También se acusaba a la administración de De la Sota de manejos *clientelistas* de los planes sociales y laborales.

Fue en tales condiciones que trascendió que De la Sota analizaba delegar en el Ejército la tarea de repartir los *módulos alimentarios*, integrantes de un plan denominado *A la Mesa* consistente en la distribución de 187.000 bolsones de alimentos para personas carecientes de la Ciudad de Córdoba.⁶⁵

Una dificultad adicional se planteaba con la circunstancia de que la mitad de los 50.000 desempleados inscriptos en la Provincia de Córdoba para recibir los subsidios del *Plan de Jefes y Jefas de Hogar* no figuraba en las nóminas remitidas por el gobierno nacional -los denominados *padrones*- no hallándose, en consecuencia, de percibir tales subsidios.

El denominado *Consejo Consultivo de Córdoba*, creado⁶⁶ para asegurar una organización imparcial de las listas de beneficiarios, integrado por representantes de diferentes credos religiosos, organizaciones no gubernamentales y organizaciones gremiales- alertó sobre la posibilidad de tensiones en la provincia ante la aludida circunstancia.

En tales condiciones, finalmente el general de división Hang aceptó que las unidades bajo su dependencia se ocuparan de la distribución de las cajas de alimentos (*módulos alimentarios*), dejando claro que la labor de ayuda por parte de los efectivos militares se limitaría a *trasladar los bolsones alimentarios hasta los centros de reparto de cada una de las localidades que se nos indique, en cantidad y con un inventario determinados*, puntualizando que *los militares nada tendrán que ver con el padrón, con quienes son los beneficiarios*.⁶⁷

Pocas semanas después, en el Día de la Independencia Nacional, cuyos actos centrales tuvieron lugar en la ciudad cordobesa de Río Cuarto, el gobernador De la Sota se disculpó ante el pueblo de Córdoba por los errores cometidos en los últimos meses de su gestión -*Yo asumo que yo también tengo parte de la culpa por todo lo que hemos sufrido estos últimos seis meses. Asumo mi responsabilidad. Pedimos disculpas por todas las cosas que a lo mejor no hicimos también como las deberíamos haber hecho*. En la ocasión, De la Sota mencionó y admitió las irregularidades detectadas en la distribución de los *módulos alimentarios* del *Plan A la Mesa*, cuya distribución quedó en manos del Ejército.⁶⁸

El episodio puso en evidencia un aspecto ciertamente sugestivo: ante denuncias de irregularidades en la distribución de alimentos, atribuidas a corrupción por parte de estructuras políticas, el propio gobernador recurrió al Ejército como institución en la que se depositaba confianza como distribuidor transparente y creíble de los alimentos. Se evidenció un muy significativo avance en la imagen pública del Ejército.

No concluyó en la distribución de los *módulos alimentarios* la tarea del Tercer Cuerpo de Ejército.

Informaciones periodísticas posteriores dieron cuenta, no ya de mera distribución de bolsones de alimentos entregados por el gobierno provincial, sino de raciones de comida consistentes en mate, pan, chocolate o locro para *escuelas apadrinadas*; realización de 1200 atenciones médicas y odontológicas en barrios marginales, en *campañas de asistencia integral*; : *elaboración de 8000 raciones de alimentos para distintas entidades*; *reparto de 11.000 desayunos en conjunto con la campaña desarrollada por la emisora de radio de frecuencia modulada Suquía*; *vacunación de 30.000 pobladores con dosis antigripales*; *reparto de 4500 raciones de alimentos a centros vecinales*; *distribución de 400.000 bolsones alimentarios y reforestación de 12.500 árboles en toda la provincia*. También se aportó un puente de campaña ante el derrumbe de un puente que atravesaba el río Carcarañá, en la localidad de Marcos Juárez,⁶⁹ cesión de un importante predio -26 hectáreas- asignado al Ejército, a la provincia, para la construcción de un polo educativo destinado a integrar los institutos de arte de la provincia;⁷⁰ evacuación de habitantes de zonas sísmicas y alojamiento de gente aislada en pasos cordilleranos; etc.

Los testimonios periodísticos señalaron la emotiva y entusiasta recepción brindada por los pobladores de los lugares beneficiados, a los efectivos del Ejército que prestaban la ayuda social.⁷¹

Además de la distribución de alimentos, la atención sanitaria a los sectores postergados constituyó un aspecto importante.

La campaña de vacunación a los jubilados contra la gripe, constituyó una decisiva cooperación en la campaña nacional organizada por el PAMI (Décima Campaña de Vacunación Antigripal).⁷²

Habiendo suscripto el Ejército un convenio con el Ministerio de Salud para transportar vacunas antigripales⁷³ y un convenio con el interventor del PAMI, José Manuel Corchuelo Blascoa labor alcanzó una amplia escala y pasó a incluir la propia vacunación, tarea que dio comienzo en la Patagonia, vacunándose a alrededor de 280.000 personas por medio de guarniciones militares en todo el país.

La labor requirió el empleo de más de 600 efectivos -incluyendo médicos, enfermeros, conductores y mecánicos- y se emplearon medios de transporte, desde vehículos y aviones, hasta caballos y mulas para llegar a las zonas más inaccesibles de la cordillera de los Andes.⁷⁴

La asistencia social por parte del Ejército, pese a la falta de aprobación de un plan general para todo el país, se extendió por distintas provincias.

En el norte argentino -Provincia de Formosa- en una zona caracterizada por la pobreza y un clima inhóspito caracterizado por el calor y, en determinadas estaciones y lugares, por la falta de agua, el Ejército procedió a suministrar agua potable a tribus indígenas de la zona y a brindarles asistencia sanitaria,

procediendo a combatir mediante fumigaciones el dengue y el mal de Chagas, enfermedades endémicas de la zona, agravadas por la pobreza ...⁷⁵

Un episodio de sumo interés fue el *Operativo Rescate* llevado a cabo en la Provincia de Tucumán, presidido por la esposa del Presidente Duhalde, Hilda González, con la fundamental participación del Ejército.

La aparición de reiterados casos de muerte por desnutrición infantil en la Provincia de Tucumán, atribuida en buena parte a irregularidades en la distribución de alimentos y ayuda social, determinó la decisión del gobierno de implementar un plan de ayuda social en gran escala en la Provincia, presidido por Hilda González, pero con la fundamental participación del Ejército.

El *Operativo Rescate* incluyó, por parte del Ejército preparación y suministro de alimentos, suministro de agua potable, y atención sanitaria. Los alimentos fueron provistos por el gobierno nacional, siendo transportados por los militares hacia los lugares indicados por los delegados del gobierno nacional.

A tal fin, con distintos elementos se constituyó una unidad, *Batallón Solidario*, que incluyó un batallón logístico, dos equipos polifuncionales, un avión de transporte del Ejército dos helicópteros y cuatro módulos de apoyo, cada uno de éstos conformado por aproximadamente 45 personas y capaz de abastecer agua, distribuir, alimentos, mantener comunicado al sistema, proporcionar asistencia médica y realizar evacuaciones sanitarias, disponiendo el elemento de un total de 155 vehículos.⁷⁶

Se señaló que en los primeros días del *Operativo Rescate*, el Ejército repartió 62.920 kilos de leche, 7259 cajas de medicamentos, 1290 bolsas de sales de rehidratación, 13.100 bolsas de alimentos y 1742 sachets de agua potable.

La nota periodística refleja las ideas predominantes entre los efectivos militares ocupados en la tarea:

La realidad es Tucumán, una provincia en emergencia social y con una crisis política que ha resultado en un Estado inmóvil.

Pero es también una nueva realidad para los militares: la del trabajo social solidario con que esperan recuperar algo del reconocimiento social perdido en los pasados veinte años, desde la última dictadura militar.

La ambición pone nerviosos a muchos políticos, que no quieren perder el control de la política social, según admiten en el Ejército, pero el gobierno nacional, de todos modos, los ha puesto en el centro del Operativo Rescate, su intervención directa y total en la crisis social de la provincia.⁷⁷

Una nueva evaluación del *Operativo Rescate* fue realizada en una nota editorial del diario *La Nación*, con datos de interés:

...impulsado, entre otros, por la señora Hilda González de Duhalde surgió el Operativo Rescate como respuesta al crítico trance que la desnutrición infantil

plantea en muchas zonas de Tucumán, iniciativa a la que el Ejército sumó elementos bautizados como Batallón Solidario, estructura cuya misión consiste en el arduo y noble cometido de poner la organización y la disciplina castrenses al servicio del bien comunitario.

Desde hace dos meses, efectivos de esa unidad trabajan en barrios de la ciudad capital y en jurisdicción de una veintena de comunas. En el transcurso de esa labor, realizaron veinte evaluaciones sanitarias, asistieron a 22.700 niños, entregaron 50.000 bolsones con alimentos, 100.000 litros de leche y 50.000 de agua potabilizada; distribuyeron, a la vez, 21.000 medicamentos y 3000 dosis de sales de hidratación. El desempeño ha sido -y tendrá que continuar siéndolo- de una eficacia extremada, acorde con las terribles dificultades con que vive allí una porción considerable de la población argentina; pero valioso, asimismo, porque su ejecución equivale a retomar una noble tradición de nuestro Ejército, desde siempre habituado a cumplir cometidos de socorro y promoción social...

Al 29 de enero de 2003, se señalaba en una nota periodística entre las actividades del *Batallón Solidario* se encontraba la realización del censo de familias en riesgo, que permitiría tener un diagnóstico real del nivel de carencias nutricionales y sanitarias, destacándose que entre las poblaciones asistidas se encontraban San Miguel de Tucumán, Tafi Viejo, Leales, Alderete, Colombres, el Mollar, Concepción, el Manantial, Famaillá, Lules, Simoca, Banda Río Salí, Ranchillos, Garmendia, Bella Vista, La Cocha, Trancas, Monteros y Río Chico.⁷⁸

También la Fuerza Aérea Argentina ofreció la utilización de su hospital reubicable, que integra habitualmente la oferta argentina de ayuda humanitaria en misiones de paz.⁷⁹

El día 25 de Mayo, aniversario de la independencia nacional, efectivos del Ejército -los históricos Regimiento de Infantería I de Patricios y Regimiento de Granaderos a Caballo General San Martín, así como el Grupo de Artillería General Iriarte- procedieron en la Ciudad de Buenos Aires a distribuir chocolate caliente preparado en cocinas de campaña, acompañado por budines, en comedores populares destinados a personas necesitadas, en distintos barrios de la ciudad; brindándose conciertos por bandas militares, en distintos puntos de la ciudad.⁸⁰

La búsqueda de imagen y de mayor trascendencia por parte del Ejército determinó que el tradicional relevo de la guardia de honor del Cabildo de Buenos Aires, realizado por el Regimiento de Infantería I de Patricios, que se realizaba habitualmente durante la semana del 25 de mayo, fuera pospuesto para el mes de julio, coincidente con las vacaciones de invierno, y fecha en la que un gran número de turistas visita Buenos Aires.⁸¹

Un grupo de alumnos del interior del país -de entre 15 y 16 años- fue invitado -gratuitamente- por el Ejército para visitar la base antártica Esperanza, como premio por su participación en el concurso de dibujo organizado por la Fuerza para conmemorar los 50 años de permanencia argentina en la Antártida.⁸²

Gran énfasis tuvo la habitual exposición en la sede del Regimiento I de Patricios, en la Ciudad de Buenos Aires, realizada por octava vez -*Jornada Puertas Abiertas*, de carácter gratuito- con significativa repercusión popular.⁸³

Conforme declaró el teniente coronel Rafael Mariano Braga, a cargo de la organización del evento, *El objetivo de la exhibición es lograr un mayor acercamiento de la gente al ejército. Nuestro anhelo es satisfacer las inquietudes de los niños*. La muestra incluyó en esta oportunidad asistencia social: se previó la colocación de dos contenedores donde los visitantes podrían donar alimentos no perecederos, destinados a una fundación de asistencia infantil, y la instalación de un *stand* destinado a la aplicación de vacunas antigripales.⁸⁴

La actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de apoyo a la comunidad durante el año 2002 adquirió las más variadas formas, evidenciándose la voluntad de dichas fuerzas de poner a disposición todos los elementos de que disponían y que pudieran resultar útiles.

Aunque se trata de una actividad de frecuente realización por parte del Ejército, cabe señalar la colocación de un puente Bayley por parte del Ejército ante la destrucción de un puente sobre el río Coyle, sobre la ruta nacional número 3, al norte de la ciudad de Río Gallegos⁸⁵ Tal acción fue acompañada con el ofrecimiento de un helicóptero para evacuación sanitaria.⁸⁶

La dimensión del empeñamiento del Ejército Argentino -y de las otras Fuerzas- y, como es obvio, la necesidad de buscar inicialmente hipótesis no bélicas para los comienzos de una aproximación necesaria- se vio ratificada por la circunstancia de la celebración por primera vez entre los ejércitos de Argentina y Chile, entre el 28 y el 30 de octubre, del primer ejercicio combinado de apoyo a la comunidad ante desastres naturales y otras medidas de apoyo a la comunidad, denominado *Araucaria 2002*, en la ciudad de Santiago, Chile.⁸⁷

3.5. Análisis del rol de las Fuerzas Armadas argentinas en relación a la crisis social, económica y política experimentada por el país

En una nota de Alejandro Di Lázaro en la sección *Enfoques* del diario *La Nación*⁸⁸ titulada *Nueva imagen para nuevo siglo: Fuerzas Armadas*, se analizó un análisis no exento de interés respecto de la mejora de la imagen que de las Fuerzas Armadas existía en la sociedad argentina con anterioridad a la crisis, en razón tanto de la prudencia y moderación exhibida por dichas Fuerzas durante la crisis en cuestión, como por la importante tarea de apoyo a la comunidad llevada a cabo durante el año 2002.

Se señaló en la nota que las cúpulas militares reconocían haber trabajado durante los últimos quince años *en la reconstrucción cuidada y minuciosa de su imagen*, dejando atrás la carga por la violación en los derechos humanos, la irrupción en los manejos de la política, la derrota militar en Malvinas y, tras el advenimiento de la democracia, las intenciones de nuevos golpes.

Tras preguntarse el columnista *¿Cuál es el nuevo papel de las Fuerzas Armadas? ¿Qué función es la que les gusta mostrar a los jefes? ¿En qué trabajan desde los últimos años? ¿Cuál es la 'nueva imagen' que quieren instalar...y para qué?* se formuló la siguiente respuesta: *exhibir un papel superprofesional, alejado de las fricciones de la política. Pretenden que se los reconozca por el trabajo solidario, por la capacitación profesional y por su vocación de servicio. Y para eso estrechan lazos con los estamentos de la democracia. No sólo participan en actos oficiales sino que mantienen contactos aceitados con el poder político -en la más variada gama ideológica-, con miembros del Poder Judicial y con banqueros y empresarios influyentes. Encumbrados miembros de las tres fuerzas consultados por La Nación reconocen que hubo estrategias de marketing y de comunicación que se utilizaron para 'cambiar la cara' de una institución que había alcanzado su pico de degradación...*

Se refirió, así, que *Abrir los cuarteles a la gente, acercarse a la población por medio del trabajo social -como quedó demostrado en Tucumán donde se convirtió en la logística del Operativo Rescate-, la participación en misiones de paz y en campañas de vacunación y la organización de un festival de bandas militares que se realiza en el Campo de Polo una vez al año es parte del trabajo de reinstalación. Como lo son la partida y la llegada de la fragata Libertad, la Flota de Mar o el Almirante Irizar. Si bien admitió que suena un poco a discurso armado, Reimundes dice que el actual papel del Ejército está circunscripto "a lo que requiere el Estado". Nada más.*

Por su parte, la Fuerza Aérea señaló que el cambio de imagen había sido buscado, entre otras formas, por la organización de jornadas de puertas abiertas en las bases aéreas, aunque destacaron no haber tenido demasiada dificultad en recomponer su imagen, dado el prestigio alcanzado por la participación de la Fuerza en el Conflicto Malvinas.

Por su parte, en el Ministerio de Defensa, *una fuente con acceso irrestricto al ministro* sostuvo que no existía inquietud sobre un intento de las Fuerzas Armadas de avanzar sobre la democracia, señalando que *Es un tema demodé, y que en los ochenta comenzó un cambio en la media cultural de las tres fuerzas que se refleja en esta conducción.*

Los tres secretarios generales de las Fuerzas procuraron demostrar que a las Fuerzas Armadas no les interesaba retornar a las viejas prácticas, señalando que durante diciembre de 2001 el país había quedado sumido en un verdadero caos institucional, pese a lo cual *Las Fuerzas Armadas apostamos a la democracia. Las armas están para su sostenimiento...*

Por otra parte, el artículo refiere que el teniente general Mugnolo reconoció *que él y sus camaradas tienen a menudo encuentros con banqueros, empresarios y políticos. "¿Qué tiene de malo...?" -se preguntó Mugnolo-. Después de nuestra actuación en los hechos de diciembre pasado nos transformamos en garantía de la Constitución."*

En otro artículo publicado en el mismo diario, el analista de temas militares y

consultor Rosendo Fraga⁸⁹ se recordaron la traumática retirada del poder de las Fuerzas Armadas argentinas, tras la derrota en Malvinas, la entrega incondicionada del poder -a diferencia de otros países latinoamericanos- los juicios por las violaciones a los derechos humanos, los motines *carapintadas*, y la reducción presupuestaria, señalándose que tales circunstancias conformaron un contexto conflictivo para las relaciones civiles-militares.

Señaló que tales circunstancias se fueron normalizando durante la década del '90, con los indultos y la represión del motín *carapintada* de diciembre de 1990, restableciéndose la disciplina del Ejército; y que posteriormente, la participación en misiones de paz de las Naciones Unidas habían influido en la recuperación de la *autoestima* de los propios militares

Se destacó que el proceso de privatización y reducción del sector público había dejado a las Fuerzas Armadas como la única estructura de medios y hombres en manos del Estado, a lo que se había agregado la supresión del servicio militar obligatorio, como factor de cambio y de supresión de otro factor de conflicto en las relaciones civiles-militares.

Señaló que como consecuencia de todas las circunstancias aludidas la Argentina tenía al comienzo del siglo XXI, *las Fuerzas Armadas más subordinadas al poder civil de la región*, y que la circunstancia de que en la crisis político-institucional vivida por el país nadie hubiera pensado en los militares como alternativa política constituía la evidente constatación de que la plena subordinación militar al poder civil era un hecho, no sólo para los políticos y los militares, sino para toda la sociedad.

Resulta de interés partir de estos dos artículos para realizar el análisis del rol desempeñado por las Fuerzas Armadas argentinas durante la crisis política, económica y social ya descrita.

No cabe duda que las Fuerzas Armadas asumieron una actitud de extrema prudencia durante la verdadera situación de caos producida a partir de los hechos que determinaron la caída del Presidente De la Rúa, y la renuncia de Rodríguez Saá.

En todo momento sus jefes desmintieron enfáticamente cualquier propósito golpista y se abstuvieron de sumarse -públicamente, al menos- a la crítica indiscriminada a los políticos y al sistema político que caracterizó al pueblo argentino durante esas horas aciagas.

No obstante, ello no implicó, a nuestro juicio, que las Fuerzas Armadas se hubieran transformado en *garantía de la Constitución*, al decir del teniente general Mugnolo. En realidad, la *verdadera garantía de la Constitución* fue que, efectivamente, ningún sector político, social o económico significativo consideró a las Fuerzas Armadas como alternativa política; a gran diferencia de otras épocas de la historia argentina, particularmente aquellas signadas por la antinomia peronismo-antiperonismo, en la cual el sector vencido electoralmente pensaba en las Fuerzas Armadas como alternativa para recuperar el poder, o de vigencia de las doctrinas de seguridad continental y fronteras ideológicas,

cuando la calificación de filocomunista constituía un argumento para procurar el derrocamiento de un gobierno. Es decir, que en medio del desorden y del caos, se pensó invariablemente en que la salida debía surgir de la sociedad en su conjunto, y no de las Fuerzas Armadas. Pero también es justo reconocer que nada hicieron dichas Fuerzas para que se las considerase como alternativa.

Es decir, que si bien los hechos de diciembre de 2001 y enero de 2002 evidencian que el sistema democrático argentino, las prácticas políticas y la propia convivencia entre los argentinos están muy lejos de la perfección, lo cierto es que las diversas corrientes y partidos políticos argentinos, así como las organizaciones sociales, se abstuvieron de asignar a las Fuerzas Armadas el rol de árbitros de sus disputas.

Parece pues que puede afirmarse que entre los no demasiados logros de la democracia argentina desde su restauración, debe contarse la voluntad de solucionar sus diferencias con exclusión de las Fuerzas Armadas como tales

Ello desde ya no implica negar los grandes cambios culturales producidos en las Fuerzas Armadas y la convicción existente en ellas en el sentido que el golpe de Estado no es una vía de expresión política ni de acceso al poder. Fue ejemplar la disciplina observada por las Fuerzas Armadas durante los peores momentos de incertidumbre política y económica producidos en diciembre de 2001 y enero de 2002, pese a que como todo asalariado, sus integrantes se vieron afectados por la fuerte devaluación y drástica reducción del poder adquisitivo de la moneda experimentados a partir de los primeros meses de 2002.

Sin duda que puede haber influido en tal circunstancia una preocupación por mejorar la imagen de las Fuerzas Armadas, como es señalado en el artículo de Di Lázaro. Pero creemos que hay algo más; recurro aquí a una expresión verbal favorita de un amigo, el Capitán de Navío retirado y doctor en ciencia política Carlos Raimondi, cuando señala que *Las Fuerzas Armadas guardan una memoria institucional negativa de sus años de ejercicio del poder*. No obstante, nos encontramos bastante lejos de compartir la afirmación relativa al *fin de la historia* en esta materia, afirmado por Rosendo Fraga y sostenido enfáticamente por la fuente del ministerio de Defensa citada por Di Lázaro.

Si bien creemos firmemente que las Fuerzas Armadas en ningún momento pretendieron dar un golpe de Estado -aprovechando el tremendo desprestigio de la dirigencia política del país- ni acceder al poder, ni directamente, ni indirectamente, también estamos persuadidos de que dichas Fuerzas procuraron y procuran incrementar su cuota de poder político.

No se encuentra otra explicación a las reiteradas tentativas de obtener el control de la seguridad interior -realizadas, en realidad, no sólo durante el año 2002, momento en que alcanzaron particular intensidad, sino durante todo el breve y conflictuado gobierno de De la Rúa-.⁹⁰

En realidad, la circunstancia de que las Fuerzas Armadas no poseen el control de la seguridad interior, constituye la característica más saliente del modelo de relaciones civiles-militares argentino, y que lo hace semejante a los vigentes en

aquellos países de relaciones consolidadas en dicha materia. En Latinoamérica sólo Chile, en menor medida, comparte de algún modo esta característica.

No parece pues que pueda aceptarse la versión brindada a Di Lázaro por sus interlocutores militares, en el sentido que durante la crisis trabajaron exclusivamente para mejorar su imagen deteriorada en el pasado.

La reiterada búsqueda del control de la seguridad interior -aspecto que tuvo su expresión más notoria en Jaunarena-Brinzoni, pero que, aunque en menor grado, también puede advertirse en la *Armadura* de Jaunarena- no aparece objetivamente como la mera búsqueda de ahorros presupuestarios. Es una cuestión política: el control de la seguridad interior constituye el elemento fundamental que posibilitó a las Fuerzas Armadas el ejercicio de su rol tutelar en la Argentina durante más de 25 años, y la diferencia fundamental que separó a los esquemas de defensa y seguridad vigentes en Latinoamérica durante la época de vigencia de las doctrinas de seguridad continental y fronteras ideológicas, de aquellos propios de los países institucionalmente desarrollados.⁹¹

El modelo de relaciones civiles militares argentinos procuró obtener la dedicación exclusiva de las Fuerzas Armadas a su función específica de defensa nacional, aunque lamentablemente nunca se ejerció desde el ministerio de Defensa una conducción idónea para hacerlo posible; no se realizó la reestructuración que era necesaria para adecuar la estructura de las Fuerzas Armadas a las posibilidades presupuestarias del país, ni se estimularon y apoyaron, al menos en la forma debida, los intentos que desde las propias Fuerzas Armadas se realizaron para ejercer adecuadamente el rol fundamental que justifica su existencia.

Por otra parte, las reiteradas gestiones para asumir en su totalidad la función de distribución de alimentos a los más necesitados no puede menos que constituir materia de reflexión.

Es muy probable que desde el punto de vista meramente técnico y logístico fuera exacta la afirmación de los militares en el sentido que, efectivamente, ellos eran el sector del Estado que estaba en mejores condiciones de realizar la tarea. Pero desde el punto de vista político, entiendo que para cualquier gobierno era una alternativa inaceptable delegar, sin más, tal función en las Fuerzas Armadas.

Colocar a las Fuerzas Armadas dispensador casi exclusivo de la ayuda social y virtual intermediario entre el gobierno y los necesitados, era asignarles, no ya una *tarea subsidiaria de su función de defensa*, sino -se quiera o no- *un claro rol político*.

Tal vez allí deba buscarse la razón de las reticencias del gobierno en cuanto a aceptar un plan que asignara a las Fuerzas Armadas la distribución de alimentos a los menesterosos en todo el país, así como la negativa en permitirles recobrar el control de la seguridad interior que poseyeran con anterioridad a diciembre de 1983.

Es probable que más por instinto político y conocimientos de manejo,

distribución y empleo del poder político adquiridos en la ardua geografía de la Provincia de Buenos Aires, que por conocimientos teóricos sobre esta materia⁹² el Presidente Duhalde haya decidido, por una parte, no acceder a las pretensiones militares de retomar el control de la seguridad interior y, por la otra, abstenerse de aprobar el plan de distribución de alimentos en todo el país elaborado por las Fuerzas Armadas, requiriendo no obstante la colaboración de dichas fuerzas cuando ello se evidenció como necesario, como fue el caso del *Operativo Rescate* de Tucumán.

Otra preocupación importante, es la cuestión relativa a la persistencia de la idoneidad de las Fuerzas Armadas para el ejercicio de su función específica, en el caso en que la dedicación a la función de *apoyo a la comunidad* persista.

En realidad, esta función no puede sino ser de emergencia y no permanente. El apoyo a la comunidad es una función del Estado en su conjunto, que debe ser ejercida por los órganos estatales específicos. Son los órganos estatales de salud, asistencia social y educación, así como de obras públicas, quienes deben hacerse primariamente de la tarea. Pero también es útil que las Fuerzas Armadas empleen medios materiales con que cuentan en situaciones que así lo requieran, como sucede con los aviones de transporte de la Fuerza Aérea -en que el adiestramiento de los pilotos, que requiere *horas de vuelo*, puede ser empleado útilmente para transporte de habitantes de zonas aisladas- o con el socorro ante desastres- pero el punto fundamental es que no puede perjudicarse la función fundamental de la defensa.

Tampoco creemos que la cuestión de las relaciones civiles-militares esté *demodé*, como se sostendría en el Ministerio de Defensa, según el artículo periodístico precedentemente citado.

Las relaciones civiles-militares en la Argentina continuarán siendo un asunto de fundamental importancia, cuando menos, en los próximos veinte años.

Así como se puede coincidir con la afirmación de Fraga en el sentido que la Argentina es el país latinoamericano con mayor grado de subordinación de las Fuerzas Armadas al poder constitucional -aspecto que se evidencia, conforme a lo afirmado por Pion Berlin, por la circunstancia de que en definitiva aceptan decisiones del poder político ajenas a sus deseos, como precisamente sucedió en los casos precedentemente analizados- también es preciso señalar que aún se está a mucha distancia de aquellos países que tienen relaciones civiles-militares evolucionadas.

Finalmente, cabe señalar que no puede menos que reconocerse y agradecerse el esfuerzo y sacrificio de los miles de integrantes de las Fuerzas Armadas que cooperaron y trabajaron activamente en tareas de apoyo a la comunidad durante la crisis ya referida. Gracias a ese esfuerzo y sacrificio muchos cadenciados se alimentaron, pudieron curar sus enfermedades o, por lo menos, aliviar su sufrimiento, y muchos argentinos superar la desesperación y retomar la esperanza.

Cabrá pues al gobierno asumir paulatinamente en forma plena sus obligaciones

en materia de suministro de ayuda social, y permitir y disponer el pleno retorno por parte de las Fuerzas Armadas a su función de defensa, para la que están -y deben estar- concebidas, de importancia fundamental para el Estado y de la que constituyen su columna vertebral.

4. Apuntes para una comparación: Rol de las fuerzas armadas de la República de Venezuela en la crisis política, económica y social de dicho país

Venezuela enfrentaba, hacia fines de la década del '80, una seria crisis política, económica y social, en cuya producción confluían diversas causas: el decrecimiento paulatino de la renta petrolera, tras los sucesivos *boom* experimentados en 1973/74 y en 1982, que comenzó un lento decrecimiento, que se acentuó fuertemente en 1986, con el resultado de que el precio del petróleo, que superaba en 1983 los 30 dólares por barril, descendiera más del 40%; la consiguiente decadencia del modelo estatista y políticamente clientelista que se había nutrido de esta renta,⁹³ un cuestionamiento a la dirigencia política, que por largos años había asegurado la estabilidad política del país a través del acuerdo de *Punto Fijo* -acuerdo entre los dos mayores partidos políticos, Acción Democrática y COPEI, tras el derrocamiento del dictador Marcos Pérez Jiménez en 1958- pero que había llegado a un importante grado de desgaste.

Respecto de la estructura vigente en materia de defensa y seguridad, también puede afirmarse que hacia fines de la década del'80 aún reinaba en Venezuela la confusión conceptual entre defensa y seguridad interior; la identificación, general entre los conceptos de seguridad y defensa y, consiguientemente, un rol significativamente amplio de las Fuerzas Armadas, aunándose a la concepción amplia de la seguridad y a su asimilación a la defensa, la consideración de la relación necesaria seguridad-desarrollo y, consiguientemente, la existencia de un rol de las Fuerzas Armadas respecto de este último.⁹⁴

La *seguridad* y la *defensa* eran asimiladas por la legislación, estableciéndose que las previsiones necesarias para ambas tenían carácter permanente (artículo 2°).

El artículo 3° establecía que *La seguridad y defensa de la República comprenden fundamentalmente:*

- * El estudio, planificación y adopción de las medidas relacionadas con la preparación y aplicación del potencial nacional para la preservación de su patrimonio;*
- * La garantía y el empleo racional del poder nacional en todo conflicto interior o exterior, conmoción o catástrofe que puedan perturbar la paz de la República;*
- * El fortalecimiento de la conciencia de todos los habitantes de la Nación, sobre la importancia de los problemas inherentes a la soberanía e integridad territorial de la República.*

Un adecuado índice de la amplitud del concepto de defensa empleado - equivalente al de seguridad- era el Artículo 11°, que establecía que *El Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, para el mejor cumplimiento de sus*

obligaciones, tendrá los siguientes organismos: un Comité Político, un Comité Económico, un Comité Social, un Comité Militar, un Comité de Movilización y cualesquiera otros que creare el Presidente de República.

Otro aspecto de sumo interés era el rol asignado a las Fuerzas Armadas por la Constitución del 23 de enero de 1961, cuyo artículo 132 establecía que *Las Fuerzas Armadas Nacionales forman una institución política, obediente y no deliberante, organizada por el Estado para asegurar la defensa nacional, la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto por la Constitución y por las leyes, cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación...*

Respecto a la vinculación de la seguridad y el desarrollo y la asignación de un rol a las Fuerzas Armadas en esta materia, señala Francine Jácome⁹⁵ recordando la existencia de cierta incertidumbre sobre el rol de las Fuerzas Armadas que sobrevino a la finalización de la lucha antisubversiva, que *En este sentido, la respuesta de los civiles estuvo orientada hacia su mayor vinculación con los programas sociales y de desarrollo que adelantaba el gobierno, como lo fueron la construcción de carreteras, acueductos así como su participación en campañas de vacunación, entre otros.* La vinculación de la función militar con el desarrollo del país era estudiada en los institutos militares, el actual Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, teniente coronel Hugo Chávez Frías, recordaba de su época de formación militar que *...esa toma de conciencia de que un gobierno debe darle felicidad a un pueblo y que una fuerza armada debe ser un factor de desarrollo. Yo recuerdo mucho una tesis que estudiamos durante varios años: 'El Ejército como agente del cambio social'. A mí siempre me gustó esa tesis, y la repetíamos, la discutíamos...*⁹⁶

Creemos que la confusión conceptual entre defensa nacional y seguridad interior, la asimilación entre defensa y seguridad y la asignación a las fuerzas armadas en forma permanente de roles en materia de seguridad interior⁹⁷ influyeron en el luctuoso resultado del denominado *Caracazo*.

El 16 de febrero de 1989 el recién reelecto Presidente de la República de Venezuela, a poco de asumido el mandato, presentó ante el país un severo programa de ajuste macroeconómico, atribuido al Fondo Monetario Internacional, denominado popularmente *paquete económico*.

Entre las medidas se incluía un significativo aumento del precio del combustible, que debía hacerse efectivo el 26 de febrero. Las empresas transportistas solicitaron un fuerte incremento de tarifas, pero el gobierno les concedió un aumento mucho menor. El 27 de febrero las empresas aplicaron *de facto* el aumento que pretendían, pero tropezaron con la airada reacción de los usuarios, que culminó con el incendio de ómnibus. Esa fue la chispa que provocó el incendio.

Gran cantidad de personas se lanzaron al saqueo y destrucción de comercios, y pretendieron ingresar en los sectores residenciales de altos ingresos. Los episodios se extendieron a otras ciudades como Maracay, Valencia, Barquisimeto, Mérida y Ciudad Guayana.

La circunstancia de que la Policía Metropolitana de Caracas se encontraba en virtual estado de insubordinación, por hallarse a su frente oficiales de la Guardia Nacional⁹⁸ circunstancia resistida por el personal policial⁹⁹ determinó la decisión de emplear a la Guardia Nacional y al Ejército, con el resultado de un número de muertos que distintas crónicas hacen variar entre trescientos y un millar.

Carlos Andrés Pérez señaló al respecto:

...en aquellos momentos el ministro de la Defensa no tuvo otro recurso sino usar las Fuerzas Armadas en una misión que no les es propia, pero que resultó inevitable.

No se disponía de un cuerpo antimotines...

No pretendo ocultar la actuación que le correspondió cumplir a mi gobierno para preservar el orden. Mi discurso pronunciado en la tarde el día 28 fue una expresión muy clara de mis sentimientos y mi dolor. No tengo tampoco ningún reproche contra el comportamiento de las Fuerzas Armadas que en tan dolorosas circunstancias hubieron de cumplir con una misión para la cual no estaban preparadas.¹⁰⁰

Cabe señalar que casi simultáneamente, episodios de saqueos y violencia de magnitud similar fueron enfrentados y superados en Argentina con mínimas pérdidas personales, por los elementos antimotines especialmente adiestrados de las fuerzas de seguridad -Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina.¹⁰¹

No cabe duda que la masacre causó una profunda impresión en las Fuerzas Armadas venezolanas.

En una entrevista con Marta Harnecker,¹⁰² el Presidente Teniente Coronel Hugo Chávez Frías, recordando la aplicación del *Plan Bolívar 2000, un plan cívico militar* -un masivo plan de ayuda social implementado por las Fuerzas Armadas venezolanas- expresaba que *La orden que yo di incluso fue: "Vayan casa por casa a peinar el terreno, el enemigo ¿cuál es?, el hambre." Y lo comenzamos a hacer el 27 de febrero del 99, diez años después del caracazo, como una forma de reivindicar a los militares y yo incluso utilicé el contraste y dije: "Hace 10 años salimos a masacrar a ese pueblo, ahora vamos a llenarlo de amor, vayan a peinar el terreno, a buscar la miseria, el enemigo es la muerte. Vamos a llenarlos de ráfagas de vida, en lugar de ráfagas de muerte."*

En un artículo de análisis del alzamiento militar del 4 de febrero de 1992 y sus consecuencias, Alberto S. Soria Arze,¹⁰³ aludiendo al sector de las Fuerzas Armadas venezolanas que protagonizó el golpe de Estado -encabezado, como se recordará, por el actual Presidente, Teniente Coronel Hugo Chávez Frías- que *Se señalaba por uno de los sectores, que las fuerzas armadas no pueden servir para reprimir al pueblo, como ocurrió del 27 de febrero al 2 de marzo de 1989, y que por el contrario ellos debían ser los intérpretes de las angustias populares, y canalizarlas mediante los cambios necesarios, incluyendo el cambio de gobierno hacia los objetivos nacionales de fortalecimiento y*

potenciamiento del país. Esta corriente estaba y está constituida fundamentalmente por la oficialidad de los grados de Teniente Coronel a Subteniente en el Ejército y los correspondientes de las otras fuerzas...

También se escribió sobre las consecuencias del Caracazo que En febrero de 1989 se produjo el levantamiento popular denominado 'Caracazo'. Con la finalidad de controlar la violencia social, el gobierno recurrió a las fuerzas armadas, debido a que las fuerzas policiales se vieron desbordadas. Los militares habían asumido nuevamente el papel de garantes y protectores de las instituciones democráticas, lo cual agudizó aún más las fisuras internas que se venían desarrollando. A raíz de estos acontecimientos, surgieron dos sectores dentro de las Fuerzas Armadas. Uno, compuesto mayoritariamente por oficiales de mediana jerarquía que rechazaban el papel represor que habían sido obligados a cumplir...¹⁰⁴

Fue el sector aludido el protagonista del alzamiento militar el protagonista del alzamiento militar acaecido en la noche entre el 3 y 4 de febrero de 1992, que concluyó con una tradición de tres décadas de abstención de intervención en política de las Fuerzas Armadas venezolanas. Cualesquiera fueran sus méritos o deméritos desde el punto de vista político -análisis que no corresponde a este trabajo- no cabe duda que significó la entrada de las referidas Fuerzas Armadas como un actor político de primera magnitud. Pese al fracaso del golpe, su gran repercusión en sectores populares y el apoyo masivo que suscitó determinó el nacimiento de una nueva etapa y el surgimiento de un nuevo movimiento político: el *Movimiento Bolivariano*.

Desde el punto de vista de nuestro análisis, el *Movimiento Bolivariano* no fue, en nuestra opinión, un movimiento político conducido por un militar, sino un movimiento político conducido por las Fuerzas Armadas venezolanas bajo el liderazgo del Teniente Coronel Hugo Chávez Frías, que recibió apoyo de importantes sectores populares.

Efectuaremos algunas referencias en apoyo de esta tesis, que nos conduzcan simultáneamente a examinar el comportamiento de las Fuerzas Armadas venezolanas ante la crisis política, económica y social que afrontaba su país.

En la entrevista del Presidente Chávez Frías con Harnecker a que hemos hecho anterior referencia, éste, refiriéndose al ya aludido *Plan Bolívar 2000*, expresó lo siguiente:

Mientras los políticos estábamos metidos en el combate político, 40 mil militares estaban de campaña atendiendo la salud de la gente; abriendo caminos con las maquinarias de la ingeniería militar; llevando pasajeros en aviones militares hacia los sitios más pobres y cobrándoles sólo el precio de costo.

Yo les dije a cada uno: "Presénteme su plan en base a sus recursos y su capacidad." Y cada componente de la Fuerza Armada fue diseñando su plan. La Fuerza Aérea y su plan de las rutas sociales: helicópteros, aviones militares volando donde no había aviones ni caminos con pasajeros que cargaban su

gallina, su cajita. Los marinos y el plan Pescar 2000: ahí han estado ellos metidos con los pescadores organizando cooperativas, reparando cavas, refrigeradores, dictándoles cursos, etcétera. A la Guardia Nacional le dimos sobre todo la tarea de la seguridad ciudadana, del control de la delincuencia, pero también programas por todo el país, también en zonas indígenas que nunca habían sido atendidas...

Por allá hicieron unos militares unas carreteras en una autopista que llevaba 20 años paralizada y el presupuesto que había para terminarla con asfalto y todo eran como 5 mil millones de bolívares, y ellos con la maquinaria militar y los ingenieros militares lograron terminarla con sólo 1 500 millones. O sea que los costos de muchas obras bajaron, de viviendas, de carreteras, puentes, caminos por donde nunca pasaba nadie. Se hizo una operación gigantesca

La continuación es particularmente elocuente:

Presidente Chávez: 17. -Y fíjate, muchos dirigentes políticos se han quedado cortos frente a los militares y hasta más de un celo se ha generado, porque a la hora del liderazgo se ven desbordados por unos muchachos que aprendieron liderazgo, porque los militares venezolanos entre otras cosas estudiamos la técnica del liderazgo...

Examinando un documento un dirigente civil de la Revolución Bolivariana¹⁰⁵ puede leerse lo siguiente:

La unidad cívico-militar es un componente decisivo en la estrategia de la revolución venezolana porque sin la participación de la Fuerza Armada no podrá llevarse a cabo el proceso revolucionario hasta sus últimas consecuencias.

La unidad cívico-militar se expresa en la integración del gobierno, en la participación de los Militares en los programas sociales y, en cierta manera, es personificada por el Presidente Hugo Chávez.

El papel de la Fuerza Armada en la vida nacional debe ser abordado sin prejuicios y en función de los intereses vitales de nuestro país...Son verdades probadas por la experiencia: 1) que sin la participación de la Fuerza Armada no puede triunfar la revolución...

Cedamos la palabra ahora al Presidente Chávez Frías:

Podemos decir que es como la fórmula del agua: H₂O. Si decimos que el pueblo es el oxígeno, la Fuerza Armada es el hidrógeno. No habría agua tampoco sin el hidrógeno. Vemos: primero la rebelión del '92. ¿Eso de dónde salió? De la Fuerza Armada. Una corriente de la juventud militar bolivariana. Pero luego la Fuerza Armada ya como institución: si no es por la actitud de la mayoría de los militares, en el '98 este proceso se hubiera quebrado...¹⁰⁶

La transformación de las Fuerzas Armadas en actor político y social es percibida en Venezuela como fenómeno irreversible y susceptible de expansión

continental:

...lo acaecido en Venezuela (el alzamiento del 3-4 de febrero) tendrá indudable influencia en el comportamiento y actuar de las instituciones armadas del área y consiguientemente en el futuro de sus países...

De ahí por qué es posible señalar que a pesar y más bien en razón de los cambios acaecidos en el escenario internacional, los procesos de democratización en los países de América Latina, en el marco del modelo económico, político y social actual, no se ha consolidado y prosigue la búsqueda de otros modelos que desemboquen en una democracia de real y efectiva participación popular, que permita una mejor distribución de la riqueza generada y se pueda alcanzar justicia.

En este proceso, importante y especial participación tendrán las Fuerzas Armadas de dichos países...¹⁰⁷

A modo de conclusión de este capítulo, podemos señalar que ante la crisis política, económica y social que afrontaba la República de Venezuela, las Fuerzas Armadas venezolanas se transformaron en actores políticos y sociales. Un sector muy significativo de ellas se levantó en armas y aunque no obtuvo su propósito, posteriormente la institución militar virtualmente en pleno, bajo el liderazgo del Teniente Coronel Hugo Chávez Frías, obtuvo la alianza de importantes sectores sociales, alcanzando el poder a través de las urnas, pero sin perder su identificación institucional.

En definitiva, si bien el *Movimiento Bolivariano* alcanzó el poder por la vía de las urnas, parece evidente que el pueblo percibió no sólo a un dirigente carismático, sino, fundamentalmente, a la institución militar venezolana como una alternativa de poder capaz de producir cambios sociales y políticos.

5. Más apuntes para una comparación: Rol de las Fuerzas Armadas ecuatorianas ante la crisis política, económica y social de su país

El 15 de enero de 2000 se inició en Ecuador un masivo levantamiento indígena y campesino contra la política económica del gobierno del Presidente Jamil Mahuad y las medidas de ajuste -incluyendo dolarización y privatización de diversas empresas y entidades estatales, y congelamiento de los depósitos bancarios- dispuestas por éste, así como por la intención de éste de privatizar el Seguro Social y de concluir con el Seguro Social Campesino.

Los indígenas y miembros de los sindicatos procedieron a bloquear las principales carreteras del país, anunciándose la intención de indígenas y campesinos de tomar simbólicamente la capital Quito, apoyando los trabajadores petroleros el movimiento, suspendiendo sus actividades.

La presencia de indígenas en Quito fue creciendo progresivamente hasta alcanzar el número de 30.000, pese a los esfuerzos de militares y policías por impedir su ingreso, mientras que en la ciudad de Cuenca, 50.000 manifestantes

exigieron la renuncia del gobierno.

Un órgano representativo de organizaciones populares, el *Parlamento Nacional de los Pueblos*, exigió la renuncia del Presidente Jamil Mahuad, la disolución de los poderes legislativo y judicial, la derogación de las medidas económicas y la instauración de una Junta de Gobierno Provisional de Salvación. Veinte mil indígenas marcharon hacia el Palacio de Gobierno con el apoyo de la mayor parte de la ciudadanía, siendo desviados por personal militar hacia el Ministerio de Defensa, donde se entrevistaron con el general Carlos Mendoza, a quien solicitaron que las Fuerzas Armadas se sumaran al reclamo.

Los indígenas cercaron la sede del Parlamento, mientras crecía la tensión con el personal militar y policial desplegado para proteger el lugar. Al día siguiente penetraron en la sede apoyados por un militar, el coronel Lucio Gutiérrez, procediendo a reunirse el *Parlamento Nacional de los Pueblos* en la sede legislativa.

Los indígenas, campesinos, obreros, y el referido sector de las fuerzas armadas encabezado por Gutiérrez -que aparecía en control de la situación- declararon constituida una Junta de Salvación Nacional, desconociendo a los tres poderes del Estado.

El Coronel Lucio Gutiérrez, quien encabezaba la Junta, sostuvo que los pueblos indios y diversos sectores populares querían cambiar el país de una manera cívica, pacífica y positiva. Sostuvo que se buscaba únicamente el interés nacional, sobre todas las cosas. Con esto dijo, se rendía un homenaje a los próceres de la libertad ecuatoriana.

El 21 de enero, el general Carlos Mendoza, Comandante General de las Fuerzas Armadas del Ecuador, solicitó en nombre de las Fuerzas Armadas al Presidente de la Nación, Jamil Mahuad, su renuncia, para evitar un estallido social y procurar una salida a la crisis del país.

En consecuencia, Mendoza asumió la presidencia de un triunvirato que integró con Antonio Vargas, Presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, y Carlos Solórzano Constantini, ex Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Posteriormente, asumió la presidencia el vicepresidente Gustavo Noboa - proclamado en el Ministerio de Defensa- señalando que continuaría la dolarización y otras medidas del ex presidente, pero prometiendo dar un sesgo social a su política.

La decisión de otorgar el poder a Noboa causó indignación entre los indígenas, que acusaron de traición a Mendoza, y descontento en los mandos medios que habían apoyado la insurrección indígena. Gutiérrez fue detenido por agentes de inteligencia militar, recluyéndoselo en una dependencia militar en Quito.

Finalmente los indígenas regresaron a sus comunidades, restableciéndose precariamente la calma.

El Congreso Nacional, reunido en sesión extraordinaria, aprobó la designación de Noboa como Presidente de la Nación.

Gutiérrez quedó encarcelado junto con otros diez y seis militares y sólo fueron liberados cuando el Congreso votó una amnistía para quienes habían participado en el levantamiento.

Pero el coronel Lucio Gutiérrez siguió luchando. Fundó el partido *Sociedad Patriótica 21 de Enero* -día de la caída de Mahuad-.

El 24 de noviembre de 2002 venció en la segunda vuelta a su oponente electoral, el empresario Alvaro Noboa, adquiriendo el carácter de Presidente electo de Ecuador.

En una entrevista periodística realizada poco tiempo después del levantamiento¹⁰⁸, el Coronel Gutiérrez, preguntado respecto de la existencia de divisiones en las Fuerzas Armadas ecuatorianas, respondió que *Las fuerzas armadas se mantienen unidas gracias a que los militares ecuatorianos mantenemos una clara orientación social y determinados valores que nos unen, como el patriotismo, el civismo, la disciplina, el amor a nuestro país. Sigue siendo una garantía para evitar los divisionismos, aunque quienes promueven la división digan lo contrario.*

Señaló más adelante que *Una diferencia fundamental entre las fuerzas armadas ecuatorianas y las del resto de América Latina es que nosotros hemos tenido una gran integración con el pueblo más marginado y dentro de éste con los indígenas, con quienes hemos trabajado en múltiples proyectos de desarrollo. Nosotros estamos vinculados al dolor del pueblo, no acudimos a ayudarlo solamente en caso de catástrofe que es lo que hacen algunas fuerzas armadas. También tiene mucho que ver nuestra formación, en la que se acentúa el principio de solidaridad. Además nosotros en las escuelas de formación de oficiales y de voluntarios estudiamos los problemas nacionales con una visión que apunta a soluciones solidarias... el 21 de enero dijimos no a la represión, los militares ecuatorianos no estamos para reprimir las legítimas aspiraciones del pueblo. Las fuerzas armadas se justifican en la medida que trabajen junto a la gente y coadyuven a solucionar sus problemas. Eso es servir a los grandes intereses de la nación y no a los intereses de un grupo reducido o un gobierno de turno*

Recordando el levantamiento, señaló que *Hay que ver que nuestro objetivo no era la toma del poder, aunque lo conseguimos porque teníamos el apoyo de prácticamente todas las unidades del ejército, gran parte de la fuerza naval y de la fuerza aérea... En el Palacio de Gobierno cedimos el espacio porque nuestro objetivo no era la toma del poder sino ayudar a que el pueblo se convierta en actor principal de su destino..*

En declaraciones formuladas en una visita a Argentina, el Coronel Gutiérrez expresó que *Ya hemos conversado algo sobre los antecedentes de los acontecimientos del 21 de enero en los que muchos oficiales del Ejército de*

Ecuador actuamos. Ustedes nos decían,.. que había un gran paralelo entre la situación de Ecuador y la Argentina. La corrupción generalizada, que es un fenómeno que se da en todas nuestras naciones latinoamericanas, así como el proceso agresivo de desnacionalización de nuestros países. Nos quieren quitar nuestra identidad, hacer creer que somos inservibles, que no servimos para administrar nuestras empresas, nuestros Estados, quieren acabar con nuestros valores, nuestra cultura, tradiciones y costumbres, inclusive, en nuestro caso, han iniciado un proceso de debilitamiento de las FF.AA. del Ecuador que, de alguna manera, han sido un obstáculo para ese sistema de "globalización", neoliberal que pretende dismantelar nuestras naciones...¹⁰⁹

En declaraciones formuladas luego de resultar electo,¹¹⁰ el Coronel Gutiérrez expresó que *Para el que roba dineros del estado, cadena perpetua. Es mucho más contundente.*

Examinando aspectos relativos al rol de las Fuerzas Armadas ecuatorianas, cabe señalar que conforme establece el artículo 183 de la Constitución de la República del Ecuador, *La Fuerza Pública estará constituida por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Su misión, organización, preparación, empleo y control, serán regulados por Ley.*

Las Fuerzas Armadas tendrán como misión fundamental: la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico.

Además de las Fuerzas Armadas Permanentes, se organizarán Fuerzas de Reserva, según las necesidades de la seguridad nacional.

La Ley determinará la colaboración que la Fuerza Pública, sin menoscabo del ejercicio de sus misiones específicas, prestará para el desarrollo social y económico del país.

Establece por otra parte el artículo 190, que *Las Fuerzas Armadas podrán participar en actividades económicas relacionadas con la Defensa Nacional.*

Dispone por otra parte el artículo 35 de la *Ley de Seguridad Nacional* de la República del Ecuador, que *El Frente Militar está constituido por el Ministro de Defensa Nacional y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.*

Su Dirección corresponde al Ministro del Ramo, responsable de la ejecución de la política militar de las Fuerzas Armadas, determinada por el Presidente de la República.

El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, es el máximo organismo de planificación y de dirección militar, así como de asesoramiento permanente de las políticas militares y de guerra.

Conforme al artículo 36, *El Frente Militar tiene la responsabilidad y la misión principal de organizar y preparar eficientemente, desde el tiempo de paz, a las Fuerzas Armadas Nacionales y de conducir las en caso de conflicto bélico.*

Dispondrá del apoyo y esfuerzo conjunto de los frentes de acción de la seguridad nacional.

Establece el artículo 37, que Es obligación del Frente Militar asesorar al Presidente de la República y al Consejo de Seguridad Nacional, en lo referente a la política militar y a la política de guerra, que permita la consecución y mantenimiento de los objetivos nacionales.

Conforme al artículo 38, Las Fuerzas Armadas constituyen el principal instrumento de acción del Frente Militar. Están destinadas a la conservación de la soberanía nacional, de la defensa, de la integridad e independencia del Estado y garantizan su ordenamiento jurídico.

Sin menoscabo de su misión fundamental, prestarán su colaboración al desarrollo social y económico del país y en los demás aspectos concernientes a la seguridad nacional.

Dispone el artículo 39 que En el aspecto de seguridad interna, el Frente Militar cooperará o podrá intervenir, según el caso, con los otros organismos del Estado en el mantenimiento del orden público.

Dispone el artículo 18 del Reglamento General de la Ley de Seguridad Nacional: Son misiones y atribuciones principales del Frente Militar:

Adecuar y fortalecer progresiva y sostenidamente la estructura y capacidad de las Fuerzas Armadas Nacionales, de modo que les permita cumplir con su misión;

Concebir las estrategias necesarias para prevenir, neutralizar o destruir las acciones provenientes de fuerzas que operen desde el exterior, e impedir que vulneren o atenten contra la Soberanía Nacional;

Establecer y aplicar las medidas necesarias para mantener la Seguridad Interna;

Cooperar y participar en el desarrollo del país, mediante acciones de apoyo conducidas por las Fuerzas Armadas Nacionales.

Promover e incentivar las relaciones entre las Fuerzas Armadas y la población civil, para alcanzar su colaboración en beneficio de la Seguridad Nacional.

Mantener estrecha relación con el Frente Externo, en lo relacionado con la Política Internacional del país.

Establecer enlace y cooperación con el Frente Interno, para lograr el mantenimiento del orden público.

Dispone el artículo 19 que

A la Dirección del Frente Militar, para el cumplimiento de lo estipulado en el Art. 10, literal e) de este Reglamento, con el asesoramiento y la cooperación del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, corresponde:

Formular el Concepto Estratégico Militar;

Disponer la realización y permanente actualización de la Apreciación Estratégica de la Situación, tomando en cuenta la coyuntura nacional e internacional;

Supervisar la realización de la Planificación de Seguridad y la elaboración y

ejecución de los planes correspondientes; y,

Además, le compete:

*Realizar los estudios necesarios para el asesoramiento de los aspectos de índole militar que requiera el Presidente de la República; y,
Aplicar y perfeccionar la Doctrina de Guerra de las Fuerzas Armadas.*

Conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, El Ministerio de Defensa Nacional es el organismo de más alto nivel administrativo de las Fuerzas Armadas.

Según puede advertirse, el rol de las Fuerzas Armadas ecuatorianas es sumamente amplio: incluye tanto la defensa nacional como la seguridad interior, e incluso *el desarrollo económico y social del país.*

Están facultadas expresamente para realizar actividades económicas relacionadas con la Defensa Nacional.

Este concepto es aplicado en forma amplia, si se advierte que entre las empresas se cuentan desde empresas de clara vinculación con la defensa como el Astillero Naval, o fábricas de municiones y explosivos, hasta una empresa de aviación, una compañía naviera, empresas de calzado, fundiciones, confecciones, cooperativas de ahorro y crédito, agroindustria, piscicultura, lácteas, de fabricación de herramientas, *hotel cinco estrellas*, acería, club profesional de fútbol y una entidad financiera.¹¹¹

En cuanto al Ministerio de Defensa, cabe señalarse que *es un organismo de las Fuerzas Armadas.*

Todas las funciones de la defensa están en definitiva a cargo de las propias Fuerzas Armadas a través del *Frente Militar* integrado por organismos militares -*el Ministerio de Defensa y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.*

Si bien al Presidente de la Nación cabe la *determinación* de la política de defensa, los órganos de asesoramiento y ejecución con que cuenta para ello están incluidos, en definitiva, dentro de las Fuerzas Armadas.

Al Frente Militar corresponde también *establecer y aplicar las medidas para mantener la Seguridad Interna.*

Nos encontramos, en definitiva, con un rol militar sumamente amplio, con mecanismos de control constitucional virtualmente inexistentes.

En materia de *apoyo al desarrollo*, también el ámbito de acción es sumamente amplio.

Existe una Secretaría destinada a canalizar estas tareas de las Fuerzas Armadas, que realizan obras básicas de infraestructura vial, sanitaria, de vivienda y salud en comunidades remotas; forestación, control y protección en el régimen forestal y de áreas naturales; educación básica en áreas apartadas; campañas sanitarias;

construcción de aulas en lugares marginales y apoyo en la mitigación de desastres naturales y ante problemas ambientales.¹¹²

Con relación a las relaciones civiles-militares en Ecuador y el levantamiento del 21 de febrero de 2000, Berta García Gallegos efectuaba reflexiones de interés:

Una fuerza armada portadora de una de las imágenes más democráticas de América Latina, dejó entrever que detrás de la "obediencia estratégica" a un poder civil, crónicamente débil y convulsionado, se escondía una tecnología hábilmente ensayada por las sucesivas cúpulas militares para mantener bajo presión a los gobiernos de turno. Presentar los escenarios críticos elaborados en los institutos militares, condicionar velada o directamente su protección al cumplimiento de cambios políticos o económicos; retirar su apoyo al gobierno, en el momento clave, para conseguir decisiones drásticas o dar paso a la ruptura constitucional, según los casos...

El nudo orgánico, si es que lo hubo, fue la vinculación del Coronel Lucio Gutiérrez, que en los últimos meses ejercía un fuerte liderazgo con reivindicaciones corporativas...

Es posible que lo sucedido, esté indicando los límites de un modelo polifuncional de fuerzas armadas, como el ecuatoriano. El "modelo militar" del desarrollo puede idealmente ser adecuado a un país con tan hondas desigualdades sociales y que carece de un estado eficiente para atender las necesidades básicas. Pero, como muchos analistas lo han confirmado, la dedicación de las fuerzas armadas a otras tareas que no son las que reclama directamente la defensa, está creando un vasto sistema de nuevos intereses y contradicciones: empresariales, sociales y políticos, competencias profesionales y por recursos, acceso privilegiado a las cercanías del poder, procesos de autoridad que menoscaban la posibilidad de construir un balance civil-militar democrático...¹¹³

Señaló asimismo Fernando Bustamante¹¹⁴ que *Desearía proponer la idea que las FF.AA. ecuatorianas tienen una visión de profesionalismo que se pata las visiones técnicas y circunscritas que son prevalecientes n el mundo y la literatura anglosajona...los militares se consideran a sí mismos ante todo como la fuerza que 'garantiza el estado de derecho y la Constitución. Quisiera subrayar esta afirmación: los militares no deben su obediencia última a ninguna autoridad civil, sino a un abstracto e inmaterial 'estado de derecho' consagrado en la Carta Fundamental del Estado...Nótese que las FF.AA. no ponen entre ellas y Constitución una instancia judicial o política dirimente, depositaria última de la correcta interpretación y aplicación la ley. Ello -tácitamente- deja a las FF.AA. en condición de árbitro final (al menos ante sí mismas) de lo que significa en la práctica ese respaldo al orden del estado de derecho...*

A modo de conclusión de este capítulo, habremos de señalar:

Frente a la crisis política, económica y social de Ecuador, las Fuerzas Armadas ecuatorianas pasaron a expresarse como actores políticos y sociales. Virtualmente la totalidad de ellas apoyó una insurrección de las clases sociales

más postergadas -fundamentalmente, indígenas y campesinos- obteniendo la renuncia del Presidente. Posteriormente, apoyaron la candidatura de uno de sus integrantes, el Coronel Lucio Gutiérrez, quien llegó al poder con el apoyo fundamentalmente de indígenas, campesinos y obreros; pero también, de las Fuerzas Armadas de Ecuador.

Aunque en este caso la intervención institucional fue tal vez menos visible, es a nuestro juicio también evidente.

En definitiva, las clases postergadas de Ecuador percibieron en las Fuerzas Armadas un poderoso actor político cuyo apoyo era fundamental para obtener sus reivindicaciones.

6. Conclusiones

Frente a una situación de crisis política, económica y social, las Fuerzas Armadas de los tres países analizados ejercieron un rol sustancialmente diverso.

Mientras que en Argentina - las Fuerzas Armadas hicieron conocer rotundamente y en todo momento su respaldo al ordenamiento constitucional y acataron las disposiciones del Poder Ejecutivo respecto de su rol en la crisis, en Venezuela y Ecuador, con matices distintos, muy importantes sectores de las Fuerzas Armadas provocaron alzamientos contra el poder constitucional y, posteriormente, quienes protagonizaron los alzamientos, con el evidente apoyo institucional de las Fuerzas Armadas, alcanzaron el poder por la vía de las urnas, para dar solución a la crisis respecto del gobierno.

En la Argentina las Fuerzas Armadas hicieron conocer en forma reiterada su posición opuesta al golpe de Estado¹¹⁵ y efectivamente, no se produjeron alzamientos de ningún género.

Pretendieron, no obstante, adquirir el control sobre la seguridad interior y asegurarse un rol fundamental en todo el país en la distribución de alimentos; pero acataron las decisiones en contrario del Poder Ejecutivo.

En las áreas en las cuales les fue indicado por el Poder Ejecutivo o solicitado por otras autoridades civiles, cumplieron un significativo esfuerzo de apoyo a la comunidad, que indudablemente significó un alivio para un número significativo de los habitantes de Argentina.

Creemos que la razón de tal diversidad de roles ante situaciones, cuando menos, equivalente, debe buscarse en la diversidad de modelos de relaciones civiles-militares y de control constitucional de las Fuerzas Armadas vigentes en Argentina, Venezuela y Ecuador.

Retornando a Huntington y a Finer, -y, en definitiva, a viejas pero actuales nociones de sociología militar, de ciencia política y de teoría del Estado- la diferencia fundamental es que mientras en la Argentina existe, si bien de modo que podría calificarse precario, el *control civil objetivo*, dicho control estaba

plenamente ausente en Venezuela y Ecuador a la época de estallido de la crisis.

Es decir, que en Argentina se producía -bien que con las imperfecciones antes señaladas- *aquella distribución de poder político entre militares y civiles que conduce más a la emergencia de actitudes profesionales entre los miembros del cuerpo de oficiales*, a que se refería Huntington.¹¹⁶ Por lo menos el Congreso de la Nación a través de la Ley de Defensa y la gran mayoría del sector académico y de analistas civiles en la materia -ya que no el Ministerio respectivo- procuraron *militarizar a los militares*, en la feliz terminología de Huntington, y disminuir al mínimo su intervención en política, tendiendo a profesionalizarlos y a hacerlos *políticamente estériles y neutrales*,¹¹⁷ excepción hecha de la adhesión general al sistema democrático.

La *esterilidad política*, en la Argentina, ha incluido también el reconocimiento por parte de las Fuerzas Armadas de la *subordinación al poder político*, lo que implica que no se presenten los riesgos del *profesionalismo que lleva a los militares a contraponerse como corporación permanente al gobierno transitorio que ejerce el poder*, como agudamente señala Finer.¹¹⁸

La estructura orgánico-funcional creada por la Ley de Defensa favoreció dicho control y dicha subordinación, al establecer la dependencia de las Fuerzas Armadas respecto del Ministro de Defensa -es decir, *sin acceso directo a la soberanía*¹¹⁹ estableciendo la competencia militar exclusivamente para los asuntos de defensa. De ese modo, por vía legislativa se crearon las condiciones necesarias para el control civil objetivo.

El establecimiento de un rol militar preciso comprendió la *exclusión de las Fuerzas Armadas del ámbito de la seguridad interior*, salvo supuestos excepcionales sujetos a decisión presidencial y legislativa, y para los cuales no debía existir preparación especial alguna.¹²⁰

Este aspecto es emergente de una antigua tradición no sólo estadounidense -recuérdese la *Posse Comitatus Act*,¹²¹ pero también en el constitucionalismo francés, especialmente en Benjamín Constant, y en la tradición británica.¹²²

De ese modo se hacía posible la plena dedicación del militar a su función y se procuraba maximizar su *profesionalismo* y tender a su perfeccionamiento técnico.

Se debe señalar, no obstante, que la falta de un real protagonismo del Ministerio de Defensa en las definiciones de la política de defensa lleva a que en la práctica, las decisiones adoptadas por las Fuerzas Armadas en aspectos como determinación de amenazas y riesgos, de neta naturaleza política, sean aceptadas por el Ministerio. Cuando tales decisiones son cuestionadas por el Congreso o por otras voces influyentes en la política de defensa, son dejadas de lado. Ello prácticamente obvia al Ministerio.

Un ministerio de Defensa que contara con un Ministro que reuniera los requisitos propuestos por Huntington¹²³ y que contara con órganos cubiertos con los técnicos civiles y militares capacitados que permitieran al ministerio cumplir

su función, y que contara con el apoyo político que permitiera el necesario reconocimiento de la sociedad a la profesión militar y a la actividad de la Defensa, permitiría consolidar definitivamente el control civil objetivo, el profesionalismo militar y, por sobre todo, la plena vigencia del sistema democrático en Argentina.

Mientras esto no suceda, las Fuerzas Armadas continuarán siendo, bien que en forma sutil, *un actor político larvado*, susceptible de reactivación.

En Ecuador, presentada la situación de crisis, las Fuerzas Armadas -conducidas en la oportunidad por un oficial prestigioso que evidentemente reflejó el pensamiento de la gran mayoría de sus camaradas- apoyaron las demandas de las clases más favorecidas y provocaron la renuncia y desplazamiento del Presidente. Circunstancias de las que muy probablemente no estuvieron presentes las presiones externas¹²⁴ motivaron que asumiera interinamente el vicepresidente *en el Ministerio de Defensa*.¹²⁵ Pero con posterioridad y apoyado por los grupos sociales que protagonizaron el alzamiento ya referido, quien ejerciera la jefatura de la sublevación, legitimado por el voto popular, asumió el gobierno.

No resultan extrañas tales circunstancias, si se advierte que el caso ecuatoriano pareciera representar la imposibilidad de ejercicio de control civil de cualquier naturaleza.

La amplitud con que está concebida la función militar, comprensiva tanto de la defensa, como de la seguridad interior, y del desarrollo nacional, -que incluye la administración de un conjunto empresario que realiza actividades tanto de defensa, como comerciales ordinarios-; la dependencia directa de las Fuerzas Armadas del Presidente de la Nación; la pertenencia a las Fuerzas Armadas de todos los órganos asesores y formuladores de la política de defensa y de la política militar; lleva a concluir que las Fuerzas Armadas ecuatorianas tienen, en realidad, un carácter *autónomo* respecto del poder constitucional.

Si a ello se agrega la propia consideración de las Fuerzas Armadas ecuatorianas como subordinadas directamente a la Constitución -sin intermediarios civiles- y como árbitros finales de la política del país, fácil es deducir que dichas Fuerzas constituyen un actor político de fundamental importancia en el proceso político ecuatoriano.

No cabe duda que el 21 de febrero de 2000 y más adelante, las Fuerzas Armadas ecuatorianas fueron percibidas por los sectores postergados de la sociedad como un poderoso factor de poder que podía hacer realidad sus demandas, y probablemente el único que podía enfrentarse con éxito al poder económico.

En el caso venezolano, producida la crisis, la represión militar de los tumultos-consecuencia de la carencia de adecuadas estructuras de seguridad interior- ocasionó una masacre que marcó profundamente a los militares venezolanos.

Contándose también con leyes y estructuras orgánico-funcionales que no favorecían el control constitucional de las Fuerzas Armadas, una parte

significativa de éstas se levantó contra una dirigencia política desprestigiada.

Derrotada momentáneamente la sublevación, el actual Presidente, Teniente Coronel Chávez, obtuvo democráticamente su elección como Presidente con el apoyo institucional de las Fuerzas Armadas.

El caso venezolano también podría calificarse como un intento fracasado de sustitución del control civil objetivo por el subjetivo.

A modo de conclusión, queremos destacar que estas líneas no constituyen de ningún modo una evaluación de las experiencias políticas de los Presidentes Chávez y Gutiérrez, que podrán ser exitosas o no, según juzgue la historia y sus propias sociedades.

Pero resulta inevitable advertir que deberán superar el pesado *handicap* de la ruptura -o tentativa de hacerlo- del orden constitucional y, además, de la circunstancia de ser percibidos como integrantes de la institución militar en el gobierno, con apoyo de ésta, lo que dificultará, en definitiva, la percepción de las Fuerzas Armadas como institución políticamente neutral y perteneciente a toda la Nación.

En definitiva, pareciera preferible que un militar, como cualquier otro ciudadano, cuente con la libertad para elegir, y para ser elegidos -una vez retirados del servicio activo- en forma absolutamente igualitaria con los restantes ciudadanos y sin requerirse el apoyo de la institución militar para ello, manteniendo la institución militar su neutralidad política.

En definitiva, sin prejuzgar respecto del valor político de tales experiencias -que pueden tener aspectos valiosos para sus países- es preciso señalar los riesgos de división de la sociedad y de politización y desprofesionalización de las fuerzas armadas que inevitablemente traen consigo.

1. José Manuel Ugarte es abogado, Profesor de las Universidades de Buenos Aires y Católica de Santiago del Estero, de las Escuelas Superiores de Prefectura Naval Argentina, Gendarmería Nacional y del Instituto Universitario de Policía Federal Argentina. E-mail: manugar@arnet.com.ar.

2. Ciertamente pocos hubieran podido predecir durante los largos años de gobierno de Carlos Andrés Pérez, con anterioridad a la sublevación encabezada por el entonces teniente coronel Hugo Chávez Frías, tanto la ocurrencia de dicho alzamiento, como el rol político que las fuerzas armadas venezolanas ejercerían.

3. Edward Shils, Lucian W. Pye, John J. Johnson, Edwin Liewen, Guy J. Pauker, D.A. Wilson, Manfred Halpern y Ben Halpern, *Los militares y los países en desarrollo (The Role of the Military In Underdeveloped Countries)*, introducción de John J. Johnson, y prólogo a la edición argentina de Venancio Carullo, una de las expresiones más notorias del pensamiento militar argentino durante la Guerra Fría (Editorial Pleamar, Buenos Aires, 1967. Para nuestro análisis, reviste interés primordial la ya mencionada introducción y el artículo de Jonson titulado *Los militares latinoamericanos como grupo competidor*, así como, por razones

diversas, el prólogo de Venancio Carullo.

4. Edward Shils, "Los militares en el desarrollo político de los nuevos Estados", en *Los militares y los países en desarrollo*, *op. cit.*

5. Lucian W. Pye, "Los ejércitos en el proceso de la modernización política", en *Los militares y los países en desarrollo*, *op. cit.*

6. John J. Jonson, "Los militares latinoamericanos como grupo competidor político en la sociedad en transición", en *Los militares y los países en desarrollo*, *op. cit.*

7. No cabe duda que se trata de una situación hoy en buena medida superada.

8. Edwin Lieuwen, *Armas y política en América Latina*, Sur, Buenos Aires, Editorial Sur, Buenos Aires, 1960.

9. Lieuwen, *op. cit.*, pág. 259-260.

10. Alfred Stepan, *Brasil: Los militares y la política*, Amorrortu editores, Buenos Aires, pág. 162.

11. Alfred Stepan, *Brasil: Los militares y la política*, *op. cit.*, pág. 315 (conclusiones).

12. Juan Velasco Alvarado, *La Revolución Peruana*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, págs. 1-20.

13. Arturo Valenzuela, "Los militares y la teoría en ciencias sociales", en la obra colectiva *Los militares: ¿El retorno a los cuarteles?* Fundación del Tercer Mundo, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1985, pág. 144.

14. Más conocida por el título de su original inglés: *The man on Horseback - The Role of the Military in Politics*. La edición española citada es de Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1969.

15. En *The Soldier and the State*.

16. S.E. Finer, *op. cit.*, páginas 38-43.

17. La caída del Presidente Fernando De la Rúa constituyó uno de los episodios más dramáticos y singulares de la historia argentina, habiendo sido calificada como un *golpe civil*, inadecuadamente a mi juicio, dado que, graves como fueron, los tumultos no tenían por qué haber producido la renuncia del Presidente; y las presiones que sobre él se ejercieron en el sentido de amenaza de destitución de juicio político por parte de la oposición del Partido Justicialista, mayoritario en ambas cámaras, con el apoyo de legisladores de la propia Unión Cívica Radical, teóricamente partido de gobierno, pudieron perfectamente haber sido enfrentadas por el mandatario, teniendo en cuenta que el proceso constitucional de destitución por juicio político es prolongado y complejo, y de resultado incierto. Se aunaron, en realidad, el generalizado descontento con la gestión gubernamental, el cansancio del Presidente, tal vez derivado de la conciencia respecto de las deficiencias de su gestión, y la gravísima situación económica, producto de una crisis originada en la gestión anterior, pero que no se quiso o no se pudo enfrentar. Entre muchas publicaciones respecto de la crisis argentina, existen dos -a nuestro juicio- particularmente interesantes libros de carácter periodístico: de Miguel Bonasso, *El Palacio y la Calle, Crónicas de insurgentes y conspiradores*, Planeta, Buenos Aires, 2002; y de Guillermo Arisó y Gabriel Jacobo, *El Golpe S.A.*, Norma, Buenos Aires, 2002.

18. *The Economist*, 1º de Noviembre de 2001. El artículo llevaba el elocuente título "Time to end the agony" (Es tiempo de terminar la agonía) y el subtítulo, más elocuente aún, Default looks unavoidable, but outsiders should help pick up the pieces (El default aparece como inevitable, pero los de afuera deberían ayudar a levantar las piezas). Aunque el artículo de *The Economist* fue el que

más difusión -e impacto- tuvo en la Argentina, pocos días antes, el 29 de octubre de 2001, el 29 de Octubre de 2001 el *Bussiness Week* en un artículo fechado en Buenos Aires del columnista Joshua Goodman, titulado "Now, Argentina's default looks inevitable "(Ahora, el *default* argentino aparece como inevitable) con el subtítulo, también elocuente, With the U.S. preoccupied, a bailout is unlikely (Con Estados Unidos preocupados (un paquete de ayuda parece poco probable) se señalaba que Wall Street ya consideraba inevitable el *default* argentino, destacando que el único factor que podía evitarlo, un paquete de ayuda estadounidense, no era posible por hallarse Estados Unidos empeñado prioritariamente en la lucha antiterrorista tras el 11 de Septiembre. También destacaba que pese a las draconianas medidas adoptadas por el gobierno para reducir el déficit -como el recorte de salarios públicos- éste permanecía en montos elevados y que tales medidas producían un creciente malestar social y oposición. En realidad, la crisis argentina podría haberse denominado *Crónica de una muerte anunciada*. El columnista señala que para muchos, la crisis argentina fue *el choque de tren más largo de la historia*.

19. Reflejada muy adecuadamente en la obra de Fernando López Ramón, *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, especialmente págs.38-55.

20. Sobre las doctrinas de defensa y seguridad de América Latina -especialmente de este período- y sus consecuencias políticas, remitimos a nuestro trabajo "Las doctrinas de defensa y seguridad en América Latina, sus peculiaridades, y sus consecuencias políticas", ensayo presentado en *Latin American Studies Association*, Washington, 2001.

21. Para un análisis de la legislación de defensa y seguridad vigente en la Argentina hasta 1990, los conceptos de defensa y seguridad que pueden extraerse de sus normas, y su comparación con otros conceptos y estructuras en materia de defensa y seguridad en otros países, remitimos a nuestro libro *Seguridad Interior*, Fundación Arturo Illia, Buenos Aires, 1990.

22. Recordemos solamente que el concepto de *seguridad nacional* vigente en Brasil era el de *Garantía de la obtención de los objetivos nacionales contra oposiciones tanto internas como externas* (Ley de Seguridad Nacional de 1969, Decreto-Ley N° 898 de 1969). En cuanto a la amplitud del rol de las fuerzas armadas, recordemos que la Constitución de la República de Venezuela del 23 de Enero de 1961, asignaba a éstas *la defensa nacional, la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto por la Constitución y por las leyes*. Adviértase que a la sazón y por muchos años, Venezuela fue un verdadero modelo para América Latina por la estabilidad de sus instituciones democráticas, que transcurrieron prácticamente incólumes el difícil período del Conflicto Este-Oeste. Sobre estos aspectos, remitimos a, del autor, *Seguridad Interior*, Fundación Arturo Illia, Buenos Aires, 1990, y *Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina y sus consecuencias políticas*, *op. cit.*

23. David Pion-Berlin, "Civil-Military Circumvention", en *Civil-Military Relations in Latin America*, David Pion-Berlin, The University of North Carolina Press, Chapel Hill and London, 2001, págs. 135-160. El autor, uno de los mejor informados analistas de las relaciones civiles-militares en Argentina, señalaba en la nota 4 de su trabajo que *Los tests más fuertes de subordinación son aquellos que verifican el cumplimiento por parte de los militares de políticas a los que ellos se oponen. Los ejemplos en Argentina de tal subordinación son más numerosos que en cualquier otro estado de Sud*

América.

24. Con cierta similitud a la creación, en Estados Unidos de América, del Departamento de Seguridad Interna, v. *Homeland Security Act of 2002*, Congreso de los Estados Unidos.
25. Para un análisis de la Ley N° 25.520 remitimos a nuestro comentario sobre ella -*Análisis de la Ley de Inteligencia Nacional argentina*- realizado con la cercanía que brinda la circunstancia de haber formado parte del grupo de asesores que participaron en su redacción, que se encuentra en el *website* de la *Federation of American Scientist*, www.fas.org en la sección de inteligencia, capítulo reservado a la Argentina.
26. V. Ley N° 23.554 de Defensa Nacional.
27. J. Patrice Mc Sherry, *Incomplete Transition: Military Power and Democracy in Argentina*, St Martin's Press, New York, 1997.
28. David Pion-Berlin, *Civil-Military Circumvention*, *op. cit.*, especialmente páginas 151/153.
29. Con la excepción en muchos aspectos del economista Ricardo López Murphy.
30. Samuel Huntington, *El Soldado y el Estado*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1964, pág. 494.
31. Samuel Huntington, *El Soldado y el Estado*, *op. cit.*, pág. 497.
32. Algunas ideas respecto de cuál debiera ser el rol del ministro de Defensa, particularmente en un país en transición como la Argentina, y los riesgos derivados de una gestión ministerial de representación de los deseos de las Fuerzas Armadas, pueden ser encontradas en nuestra nota "El Ministro de Defensa", publicada en el diario *Página 12* de Buenos Aires, el 17 de junio de 2002.
33. Entre las cuales nos permitimos incluir nuestro artículo en el diario *La Nación* de Buenos Aires, "El Sistema de Seguridad Interior", del 10 de septiembre de 2001.
34. Sobre este proyecto, su origen y propósitos, resulta de interés el artículo de Horacio Verbitsky "Un Nuevo avance militar para realizar tareas de seguridad interior prohibidas por Ley: Armadura con la excusa de la crisis", publicado en el diario *Página 12* (Buenos Aires) del 1 de agosto de 2001.
35. *Clarín*, 11 de agosto del 2001.
36. *Clarín*, 11 de agosto de 2001.
37. *La Nación*, 17 de setiembre de 2001, "Replanteos de la seguridad interior y de la defensa nacional: Jaunarena impulsa modificaciones".
38. *La Nación*, 17 de setiembre de 2001, artículo citado. Ello se produciría con el desplazamiento de una fuerza de seguridad -Gendarmería Nacional- de dicha función de seguridad, la que pasaría a hallarse a cargo del Ejército.
39. Esta afirmación periodística encierra inexactitudes. Quienes intervinimos como redactores de la Ley de Defensa Nacional sabemos perfectamente que si bien José Horacio Jaunarena, a la sazón secretario de Defensa, intervino a través de sus asesores en la redacción originaria de la Ley de Defensa -de cuyo texto originario, vale la pena recordarlo, poco quedó después de las modificaciones que le fueron introducidas en la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados- posteriormente, ya como ministro de Defensa de la administración Alfonsín, se opuso a la continuación de su tratamiento parlamentario en razón de la oposición del entonces Jefe del Estado Mayor del Ejército, general Ríos Hereñú. Con relación a la Ley de Seguridad Interior, en cuya redacción no

intervino directa ni indirectamente, estamos en condiciones de atestiguar como miembro de la entonces Comisión de Defensa de la Unión Cívica Radical la oposición que realizó al proyecto, desde su cargo de presidente de la citada Comisión. Es decir que, en realidad, su pensamiento no varió.

40. Para que el lector estadounidense pueda formarse una adecuada noción de estas ideas, el proyecto en cuestión equivaldría a una hipotética decisión adoptada por Estados Unidos de América -verdadera víctima de los hechos del 11 de septiembre- en el sentido de, para hacer frente al terrorismo, incluir en el Departamento de Defensa a todas las agencias policiales federales -el Federal Bureau of Investigation, la United States Coast Guard, el Secret Service, la Drug Enforcement Administration, etc. etc. - y otorgar al Departamento de Defensa las funciones de coordinación y apoyo del F.B.I. con las policías locales y estatales; así como otorgar a la D.I.A. y a los organismos de inteligencia de las fuerzas armadas, amplias funciones de seguridad interna. Ciertamente, lejos de ello, Estados Unidos de América creó el *Department of Homeland Security*, coordinando las funciones policiales para la lucha contra el terrorismo, de un modo bastante semejante a la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior argentina.

41. Entre las cuales incluimos "El terrorismo no es tema militar", entrevista realizada al autor de este artículo por Sergio Moreno, en el diario *Página 12* de Buenos Aires, 4 de octubre de 2001.

42. *La Nación* del 23 de febrero de 2002, "Definen el redespiegue del Ejército", artículo del columnista Sergio Braslavsky. Según el columnista, se trataba de dar a las Fuerzas Armadas una función concreta en la crisis.

43. *La Nación*, 2 de junio de 2002.

44. *Clarín* del 1° de junio de 2002 "El gobierno y la crisis: El tema ya genera polémica. Replotan la idea de unificar las áreas de Defensa y Seguridad". Entre los muchos aspectos de interés del relativamente breve artículo, se encuentra uno de los pocos testimonios de los reales alcances de este proyecto: la idea de incorporar a Gendarmería Nacional -policía militarizada de fronteras- con el Ejército, transparentemente expresado al sostener que ya no era necesario que fueran dos fuerzas distintas, *pueden ser dos cuerpos de una misma fuerza*. En otras palabras, que Gendarmería Nacional, de fuerza policial, pasara a ser un arma o servicio dentro del Ejército. La posterior negativa, a todas luces contradictoria, constituye a nuestro criterio un juego de palabras; no es que Gendarmería *desapareciera* literalmente, simplemente pasaba a constituir, en el mejor de los casos, un arma dentro del Ejército. Por otra parte, la *desmentida del vocero* fue *a posteriori*, sin duda motivada por la negativa reacción que causó este proyecto, que fue criticado por prominentes figuras políticas, incluyendo el Presidente de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, diputado Jorge Villaverde, del Partido Justicialista y perteneciente al mismo sector interno que el Presidente de la Nación.

45. *Página 12*, 9 de junio de 2002. Como es obvio, la expresión *verdeazul* obedecía a que el uniforme del Ejército es de color verdeoliva, mientras que el de la Policía Federal Argentina es azul oscuro.

46. Vaticinio que hasta el momento, afortunadamente, no se ha cumplido.

47. Paradojalmente, en declaraciones formuladas al diario *La Nación*, Brinzoni negó que tuviera interés en que la Fuerza a su cargo se involucrara en la seguridad interna (*La Nación*, 18 de junio de 2002, nota titulada "Brinzoni negó el cierre de cuarteles").

48. Sobre este episodio, remitimos fundamentalmente al diario *La Nación*,

especialmente ediciones del 16 y 17 de octubre de 2002. También es de interés el artículo sobre el tema "El camino equivocado para la contención social", publicado en *La Nación* del 16 de octubre de 2002, de la senadora nacional Diana Conti.

49. *La Nación*, 22 de octubre de 2002. Fernández Valoni pertenecía al Partido Acción para la República, orientado por el ex ministro de Economía Domingo Cavallo.

50. Entre los medios que reflejaron adecuadamente las declaraciones de Brinzoni se cuentan *La Nación* del 1-11-2002.

51. José Manuel Ugarte, "Competencia en Seguridad Interior", *La Nación*, 11 de noviembre de 2002.

52. José Enrique Miguens, "Militares y seguridad Interior", *La Nación*, 30 de diciembre de 2002.

53. *La Nación*, 24 de marzo de 2002. Advuértase que se trataba de un aniversario del golpe militar de 1976, aprovechando también Brinzoni la oportunidad para negar enfáticamente la posibilidad de una salida autoritaria.

54. *Clarín*, 15 de abril de 2002.

55. *La Nación* del día 14 de abril de 2002, en una entrevista al senador Jorge Busti ("Busti advirtió que se opondrá si el Gobierno interviene la provincia") contiene datos de interés sobre las circunstancias políticas que rodearon la instrumentación de la ayuda, que conforme al relato del senador Busti, habría sido convenida por el teniente general Brinzoni directamente con el senador, que en definitiva representaba a la oposición en la provincia.

56. Resulta de particular interés en este aspecto el contenido informativo de *La Nación*, nota "Las FF.AA. proponen repartir 200 mil raciones diarias de comida", publicada el 12 de mayo de 2002.

57. *La Nación*, 17 de mayo de 2002.

58. *La Nación*, 29 de mayo de 2002, nota "El Ejército procurará dar servicios en la crisis", del columnista Daniel Gallo.

59. *La Nación*, 18 de junio de 2002, nota Brinzoni señaló la posibilidad de que haya militares desocupados.

60. *La Nación*, 16 de Junio de 2002, "La idea fija de Duhalde: el acuerdo con el F.M.I."

61. *Clarín*, 27 de agosto de 2002: "La emergencia social: reacción del Episcopado. La Iglesia desmiente toda disputa". Nota de Sergio Rubin.

62. *Clarín*, 27 de agosto de 2002, "La emergencia social: tironeos por la asistencia a los cadenciados. El Gobierno busca bajarle el tono a la pela por la ayuda alimentaria."

63. Así, *Clarín* del 1 de setiembre de 2002, "La carrera electoral: diferencias por un programa que alcanza a dos millones de personas. Otro cortocircuito para la ayuda social."

64. En conversaciones que hemos tenido con personas vinculadas al gobierno, no hemos encontrado explicaciones convincentes sobre este aspecto. En cuanto a las fuerzas armadas, tales conversaciones condujeron aproximadamente al resultado señalado por los artículos periodísticos citados. La Iglesia negó terminantemente la existencia de conflicto. En casos como el señalado, resulta difícil obtener- salvo garantía de silencio, que no haría la información utilizable para este artículo- expresiones francas, y parece preferible recurrir a la prensa, que refleja, en definitiva, las opiniones *institucionales* de cada uno de los sectores involucrados.

65. *La Nación*, 17 de junio de 2002, "De la Sota a favor de investigar subsidios. Fue acusado por los planes sociales", nota de Juan Carlos Vaca.
66. Órganos similares fueron creados en todo el país para asegurar una distribución equitativa de los planes sociales y evitar el *clientelismo político*. V. *Clarín* del 1 de setiembre de 2002, "La carrera electoral: diferencias por un programa que alcanza a dos millones de personas. Otro cortocircuito para la ayuda social".
67. *La Nación*, 18 de junio de 2002, "Córdoba: Beneficiarios de planes sociales no cobrarán el subsidio".
68. *La Nación*, 10 de Julio de 2002, "De la Sota se disculpó por errores cometidos".
69. *La Nación*, 23 de abril de 2002, "Marcos Juárez recuperó un puente vital para el sudeste de Córdoba".
70. *Clarín*, 20 de marzo de 2002, "Acuerdo entre el gobierno cordobés y el Ejército: Construirán escuelas de arte en un antiguo cuartel".
71. *La Nación*, 8 de octubre de 2002, "Alimentos y salud en lugares olvidados".
72. PAMI, *Plan de Asistencia Médica Integral*, constituye el plan
- 73 *La Nación*, 12 de mayo de 2002, "Las FF. AA. proponen repartir 200 mil raciones diarias de comida".
- 74 *La Nación*, 22 de mayo de 2002, "El Ejército vacuna a los jubilados contra la gripe".
75. *La Nación*, 8 de octubre de 2002, "La asistencia social de los uniformados", nota de Mariano Wullich.
76. *La Nación*, 30 de enero de 2003, "Tarea solidaria del Ejército", nota editorial.
77. *La Nación*, 8 de diciembre de 2002, nota "El Ejército, en el centro de la ayuda a Tucumán", de la periodista Graciela Mochkofsky.
78. *La Nación*, 29 de enero de 2003, nota "Continúa la tarea del Ejército en Tucumán".
79. *La Nación* del 12 de mayo de 2002, nota "Las FF. AA. proponen repartir 200 mil raciones diarias de comida", del periodista Daniel Gallo.
80. *Clarín*, 26 de mayo de 2002.
81. *Clarín*, 23 de mayo de 2002.
82. *La Nación*, 19 de marzo de 2002, "Paseo por la Antártida".
83. Según una importante publicación periodística, la *Jornada de Puertas Abiertas* se encontraba a la sazón entre las posibilidades de esparcimiento preferidas por los niños. V. *La Nación* del 29 de julio de 2002, nota "Los chicos subieron al vagón del recuerdo".
84. *La Nación*, nota "Los chicos juegan a la guerra en la muestra del regimiento Patricios", del 26 de julio de 2002, del periodista Martín Farcuh.
85. *La Nación*, 6 de setiembre de 2002, nota "Localidades aisladas al quebrarse un puente"; y 17 de setiembre de 2002, nota "Santa Cruz: otro puente de la ruta nacional 3 se derrumbó".
86. *La Nación*, 27 de agosto de 2002, nota "Las lluvias complican la situación en Santa Cruz".
87. *La Nación*, 2 de noviembre de 2002, nota "Importante acuerdo con el ejército de Chile".
88. *La Nación*, 15 de diciembre de 2002.
89. *La Nación* del 15 de diciembre de 2002, nota "Bajo una plena subordinación al poder civil".

90. Y, en realidad, durante todo el período democrático iniciado el 10 de diciembre de 1983. El lector excusará que momentáneamente no fundamente esta afirmación, dada la ya excesiva extensión de este ensayo; con nuestro compromiso de que el tema constituirá materia de una publicación posterior.
91. Creemos que todavía resulta de suma utilidad en este aspecto la comparación que efectuamos en nuestro libro *Seguridad Interior*, Fundación Arturo Illia para la Democracia y la Paz, Buenos Aires, 1990.
92. Aunque también cuenta en su nucleamiento político con personas con claras nociones sobre esta materia, como el diputado nacional Jorge Villaverde, Presidente de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados (PJ Buenos Aires).
93. Francine Jácome, "Las relaciones cívico-militares en Venezuela", en Rut Diamint (editora), *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Universidad Di Tella, Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1999, pág. 497.
94. Sobre este punto, remitimos a nuestro libro *Seguridad Interior*, Fundación Arturo Illia, Buenos Aires, 1990, donde se efectúa un análisis comparativo de legislación y estructuras de defensa y seguridad de países latinoamericanos, con las correspondientes a países de Europa Occidental. La Ley orgánica de seguridad y defensa de Venezuela y la Constitución de dicho país son analizados en las páginas 21 a 26.
95. Francine Jácome, *op. cit.*, pág. 406.
96. *Chávez y la Revolución Bolivariana*, conversaciones de Hugo Chávez Frías con Luis Bilbao, Ediciones *Le monde diplomatique*, Buenos Aires, 2002, página 33.
97. Así, *Clarín* de Buenos Aires del 12 de Octubre de 1996, nota "Venezuela: Las FFAA combatirán a los narcos. La lucha contra la droga en Latinoamérica", cita cables de ANSA y Reuters para afirmar, citando al diario venezolano *El Nacional*, que las fuerzas armadas participarían directamente en la lucha contra el narcotráfico, como si se tratara de una guerra; actuando el Ejército en la detección y erradicación de cultivos y la Armada en rol represivo, quedando a la Fuerza Aérea el transporte de personal. Se señaló que la lucha contra el narcotráfico en la zona fronteriza con Colombia ya había sido asumida por las fuerzas militares.
98. Fuerza militar de seguridad de Venezuela.
99. Carlos Andrés Pérez, "El 27 de febrero de 1989: Dramática jornada", en *El Nacional* de Caracas, 28 de febrero de 1989.
100. Carlos Andrés Pérez, *El 27 de febrero de 1989...op. cit.*
101. Para una descripción de los graves hechos de violencia y saqueos en la Argentina entre el 24 y el 31 de mayo de 1989 y de la exitosa actuación de las fuerzas de seguridad, v. de Oscar Héctor Di Renzo, "La seguridad interna en la Argentina actual", en *Hacia una nueva relación: El papel de las Fuerzas Armadas en un gobierno democrático*, Nacional Democratic Institute for International Affaire, Buenos Aires, 1990 (especialmente páginas 110/116).
102. Entrevista a Hugo Chávez, *Los Militares en la Revolución Bolivariana*. Entrevista de Marta Harnecker. En Internet <http://lafirme.cl/documentos/lasurda>.
103. Alberto S. Soria Arze, "El Pronunciamiento Militar del 4 de febrero de 1992 y sus consecuencias", en *SER en el 2000*, N° 1, Buenos Aires, 1993.
104. Francine Jácome, *Las relaciones cívico-militares en Venezuela, op. cit.*
105. Guillermo García Ponce, *Carácter y Tareas de la Revolución Democrática*

Bolivariana Caracas, 2000 En Internet:

<http://www.angelfire.com/ar3/mbr200/ideologia/caracterytareas.html>

106. *Chávez y la Revolución Bolivariana*, conversaciones de Hugo Chávez Frías con Luis Bilbao, *op. cit.*, pág. 28-29.

107. Alberto S. Soria Arze, "El Pronunciamiento Militar del 4 de febrero de 1992 y sus consecuencias", *op. cit.*

108. Lucas Kintto, 30-5-2000,

http://www.lainsignia.org/2000/mayo/ibe_121.htm

109. En Internet: http://www.lanuevahuella.com.ar/layelmundo/Gutierrez_7.htm

110. Entrevista del 4 de diciembre de 2002 al Canal 8 de Televisión. En Interet, <http://www.todito.com/paginas/noticias/105242.html>

111. *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, Ministerio de la Defensa Nacional del Ecuador, 2002.

112. *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, *op. cit.*

113. Bertha García Gallegos, *El 21 de Enero de la Democracia Ecuatoriana: el asalto al poder*. En Internet: <http://www.pdgs.org/berthac.htm>

114. Fernando Bustamante, "Las FF.AA. ecuatorianas y la coyuntura político-social de fines de siglo", en Rut Diamint (editora), *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, *op. cit.*, pág. 354-355.

115. Así, declaraciones del teniente general Brinzoni, negando que las FF.AA. fueran una opción de poder -*Clarín*, 30 de mayo de 2002; *La Nación*, 11 de junio de 2002; *La Nación*, 10 de julio de 2002; *Página 12*, 2 de julio de 2002;

116. Samuel P. Huntington, *El soldado y el Estado*, *op. cit.*, pág. 121.

117. Samuel P. Huntington, *El Soldado y el Estado*, *op. cit.*, pág. 121.

118. S.E. Finer, *Los militares en la política mundial*, *op. cit.*, pág. 40.

119. Samuel P. Huntington, *El Soldado y el Estado*, *op. cit.*, pág. 126.

120. Evitándose que por esa vía, lo excepcional se hiciera ordinario y los militares se adiestraran para funciones policiales, disminuyendo, como es obvio, su aptitud para su función específica.

121. Cuya vigencia ha sido ratificada por la *Homeland Security Act of 2002*.

122. De interés resulta en este aspecto, de López Ramón, Fernando, *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, *op. cit.*

123. Huntington, Samuel P., *El Soldado y el Estado*, *op. cit.*, págs. 496/498.

124. Bertha García Gallegos, *El 21 de Enero de la Democracia Ecuatoriana: el asalto al poder*, *op. cit.*

125. Como se recordará, órgano integrante de las Fuerzas Armadas.

Fuente:

Ponencia preparada para el XXIV Congreso Internacional, Latin American Studies Association, Dallas, Texas, 27 al 29 de Marzo de 2003