

Las Fuerzas Armadas, la seguridad interior y las «nuevas amenazas»: el caso argentino (1983-2000)

Marcelo Fabián Sain*
Marzo de 2001

Introducción

Uno de los aspectos más importantes del proceso de reinstitucionalización de las Fuerzas Armadas en el nuevo escenario político-institucional iniciado luego de la instauración del régimen democrático en 1983 lo configuró la cuestión del papel institucional y las misiones y funciones que debían tener dichas instituciones de cara al proceso de democratización en ciernes, en particular, aquellos aspectos referidos o relacionados con la seguridad interior y, específicamente, a la intervención funcional de las Fuerzas Armadas en dichos asuntos.

Desde entonces y hasta la actualidad, hubo en las relaciones civil-militares un permanente contrapunto legal y político entre dos tendencias simultáneas y antagónicas acerca del papel institucional y las misiones y funciones de las Fuerzas Armadas con relación a la seguridad interior. Por un lado, se estructuró un abarcativo consenso político mayoritario en favor de la no-intervención castrense regular en los asuntos de la seguridad interior excepto en ciertas circunstancias especiales y excepcionales legal e institucionalmente admitidas, tal como quedó plasmado en la ley 23.554 de Defensa Nacional y en la ley 24.059 de Seguridad Interior, promulgadas en 1988 y 1992 respectivamente. Y, por el otro lado, se sucedieron y manifestaron reiterados intentos y postulaciones de la necesidad de intervención militar en esas cuestiones o la concreción de la misma a través de ciertas normas o hechos político-institucionales puntuales.

A partir de la instauración democrática producida en 1983 y hasta la sanción de la ley de Defensa Nacional en 1988, la cuestión del papel institucional de las Fuerzas Armadas con relación a la seguridad interior estuvo centralmente determinada por la necesidad de consolidación institucional de la democracia y, en su marco, el apuntalamiento de la pauta de subordinación militar al gobierno civil. La deseada redefinición de las relaciones civil-militares en función de imponer el control civil sobre las instituciones castrense implicaba, entre otras cuestiones, reformular las misiones y funciones institucionales de las Fuerzas Armadas y, en su marco, desarticular el conjunto de prerrogativas legales e institucionales que detentaban estas fuerzas en materia de seguridad interior, esto es, desmilitarizar a la seguridad interior. Como consecuencia de ello, en la referida ley se prohibió la intervención militar en asuntos de seguridad interior. Algunos años después, mediante la ley de Seguridad Interior, se fijó en qué circunstancias específicas y bajo qué condiciones particulares las Fuerzas Armadas podrían intervenir excepcionalmente en cuestiones atinentes a la seguridad interior. En estas piezas legales se resumió el consenso básico señalado más arriba.

No obstante, desde el copamiento del cuartel de la Tablada por parte de una minúscula organización política de izquierda en 1989, se fueron expresando tanto en el ámbito gubernamental como de parte de algunos jefes militares diferentes voces en favor de la ingerencia militar en asuntos de seguridad interior y, puntualmente, en favor de la revisión de aquellas leyes que sentaron las bases del mencionado consenso básico.

Desde entonces, tales postulaciones dieron lugar a ciertas normas o hechos político-institucionales puntuales que, por cierto, contrariaron a las leyes de Defensa Nacional y de Seguridad interior. Este proceso revisionista se desarrolló en dos etapas claramente distinguibles. En una primera etapa, abierta desde aquel copamiento y extendida hasta la sanción de la ley de Seguridad Interior en 1992, se llevó a cabo desde las esferas gubernamentales un proceso de revisión institucional y normativo en favor de la intervención militar en algunas esferas de la seguridad interior, particularmente, en la lucha contra grupos terroristas -Alfonsín a través de los dtos. 83/89 y 327/89- o en la conjuración de situaciones de conmoción social -Menem a través del dto. 392/90-. En medio de un escenario de alta conflictividad política y social, esta revisión se produjo al amparo de una perspectiva oficial asentada en la consideración de las Fuerzas Armadas como instrumentos de control político y social interno, cuestión que fue activamente respaldada por las cúpulas militares ya que ello implicaba retomar ciertas prerrogativas institucionales en materia de seguridad interior.

Desaparecido el contexto de alta conflictividad política y social que signó los últimos meses de la gestión alfonsinista y los primeros de la administración menemista y apuntalada la estabilidad institucional democrática y la subordinación castrense al gobierno civil, se abrió al respecto una segunda etapa, que bien podría hacerse extensiva desde la sanción de la ley de Seguridad Interior en 1992 hasta la actualidad, y cuyo eje estuvo centrado en un conjunto de postulaciones y hechos conducentes a la participación orgánico-funcional de las Fuerzas Armadas en la conjuración de las denominadas "nuevas amenazas" surgidas en el nuevo escenario internacional, regional y doméstico durante los años '90. Se denominaron "nuevas amenazas" al conjunto de riesgos y situaciones conflictivas no tradicionales, esto es, no generadas por los conflictos interestatales derivados de diferendos limítrofes-territoriales o de competencias por el dominio estratégico y particularmente sujetos a resolución de carácter militar a través del empleo o de la amenaza de empleo de las Fuerzas Armadas de los países contendientes. Estas "nuevas amenazas" han supuesto un corolario de cuestiones y asuntos que conformaron la denominada "nueva agenda de seguridad", en la que despunta el narcotráfico, el fenómeno guerrillero, el terrorismo, los conflictos étnicos, raciales, nacionalistas o religiosos, etc., es decir, cuestiones que, conforme el marco institucional argentino, constituyen problemáticas claramente inscritas en el ámbito de la seguridad interior 1.

Pues bien, el presente trabajo abordará centralmente las relaciones civil-militares articuladas durante los años '80 y '90, poniendo particular atención al desempeño gubernamental y militar con relación al vínculo establecido entre las Fuerzas Armadas y seguridad interior de cara al proceso de apuntalamiento de la subordinación militar a las autoridades civiles y a los cambios producidos recientemente en el escenario internacional, regional y doméstico, en particular, frente a la aparición de las "nuevas amenazas". En primer lugar, se abordará la articulación del "consenso básico sobre defensa y seguridad" que se plasmó normativamente en las leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior, y que en lo relativo a las misiones y funciones de las Fuerzas Armadas supuso la prohibición de la intervención regular de dichas fuerzas en los asuntos atinentes a la seguridad interior. En segundo lugar, se analizará el proceso de revisión institucional y normativo de tales parámetros iniciado luego del copamiento del cuartel de La Tablada a comienzo de 1989 y extendido hasta la sanción de la ley de Seguridad Interior en 1992, proceso enmarcado en un contexto de alta conflictividad política y social y en el que se proyectó a las Fuerzas Armadas como instrumentos de

control político y social. En tercer lugar, se analizará el proceso institucional iniciado a mediados de los '90 y desenvuelto hasta la actualidad, en cuyo marco se comenzó a seguir una orientación gubernamental y castrense proclive a la intervención parcial de las Fuerzas Armadas en la conjuración de las "nuevas amenazas" y, particularmente, de algunas de ellas como el narcotráfico o el terrorismo. Finalmente, se harán algunas consideraciones acerca del tema planteado en función de los desafíos que se imponen a la Argentina en lo atinente a las misiones y funciones de las Fuerzas Armadas, la defensa nacional y la seguridad interior.

La articulación del "consenso básico en materia de defensa y seguridad"

En 1983, la redefinición de las relaciones civil-militares en función de imponer el control civil sobre las instituciones castrense implicaba, entre otras cosas, reformular los parámetros institucionales que regulaban la defensa nacional y, en su marco, el rol institucional de las Fuerzas Armadas. Concretamente, ello suponía la derogación de la ley 16.970 de Defensa Nacional y la sanción de un nuevo instrumento legal que asentara a la defensa nacional y a las organizaciones armadas del Estado sobre nuevas bases conceptuales e institucionales. Luego del terrorismo de Estado perpetrado por el gobierno castrense durante el Proceso de Reorganización Nacional (PRN), el principal desafío de la clase política y, en particular, del gobierno pasaba por desmilitarizar a la seguridad interior y privilegiar a la defensa nacional como el ámbito exclusivo de organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas.

No obstante, y pese a la importancia del tema, recién el 13 de abril de 1988, el Congreso sancionó la ley 23.554 de Defensa Nacional 3. Tres años y cinco meses habían pasado desde que Raúl Alfonsín (1983-1989) llegó a la Casa Rosada, tiempo a lo largo del cual fueron numerosas las iniciativas legislativas del oficialismo y de la oposición que había sido tratadas y abandonadas.

La ley 23.554 estableció las "bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación, ejecución y control de la defensa nacional", definiendo a ésta como "la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo", con la finalidad de "garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la integridad de sus habitantes". Asimismo, en ella se fijó que la defensa nacional se concretaba en "un conjunto de planes y acciones tendientes a prevenir o superar los conflictos que esas agresiones generen, tanto en tiempo de paz como de guerra, conducir todos los aspectos de la vida de la Nación durante el hecho bélico, así como consolidar la paz, concluida la contienda".

Resulta particularmente importantes señalar que, según las definiciones impuestas en el tratamiento parlamentario de esta ley, se definió a las "agresiones de origen externas" como aquellas agresiones perpetradas por las Fuerzas Armadas regulares de un Estado contra el territorio de otro Estado. Quine mejor expresó esta conceptualización fue el senador radical Antonio Berhongaray, quien, procurando aclarar la función esencial de las Fuerzas Armadas, especificó el concepto de "agresión" aplicado a la defensa de un Estado, conforme la Resolución 3.314 sancionada en 1974 por la ONU.

[...] es agresión la invasión, el ataque de las fuerzas armadas de un Estado contra el territorio de otro Estado; el bombardeo de las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas contra el territorio de otro Estado, o el empleo de cualquier arma por un Estado contra el territorio de otro Estado; el bloqueo de los puertos y de las costas de un Estado por las fuerzas armadas de otro; el ataque de las fuerzas armadas de un Estado contra las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado, contra su flota mercante o aérea; la utilización de fuerzas armadas de un Estado que se encuentran en el territorio de otro Estado con el acuerdo del Estado receptor en violación a las condiciones establecidas en el acuerdo o toda prolongación de su presencia en dicho territorio después de terminado el acuerdo 4.

Ésta era, según especificó, la concepción elaborada y propuesta por el poder ejecutivo y compartida por la mayoría del espectro partidario parlamentario, esto es, que las Fuerzas Armadas se dediquen exclusivamente a conjurar las agresiones exteriores y no cumplan "papeles de policía u otras tareas que pueden llegar a cumplir otros organismos del Estado". En este marco, las Fuerzas Armadas debían ser instituidas exclusivamente como el "instrumento militar de la defensa nacional", lo que era observado por Berhongaray como un paso fundamental para superar la Doctrina de la Seguridad Nacional.

Por ende, de acuerdo con esta conceptualización, las "agresiones de origen externo" no engloban a los ataques o embates cometidos contra un país, su territorio, población o sistema institucional originadas en el exterior del mismo por grupos guerrilleros o armados irregulares, asociaciones delictivas o bandas de narcotraficantes. Vale decir, el carácter de "externas" no está dado por el lugar de origen de las agresiones sino básicamente por el tipo de agresión y de sujeto protagonista de la misma, esto es, agresiones externas son aquellos ataques militares exclusivamente perpetrados por las Fuerzas Armadas de otro u otros países.

De este modo, el Congreso colocó a la defensa nacional como una función estatal tendiente a garantizar exclusivamente la seguridad externa del país, configurando un ámbito de competencia institucional particular y diferente del correspondiente a la seguridad interior. Este criterio distintivo quedó instituido en la ley cuando se especificó 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", agregando que la "seguridad interior" debía ser regida por una "ley especial".

Asimismo, esta distinción entre defensa nacional y seguridad interior también aparecía en otros tramos importantes de la ley. En un tramo de la misma, se estableció que el presidente de la Nación debía determinar los conflictos, las hipótesis de conflicto y de guerra y la estrategia a seguir, con el asesoramiento del Consejo de Defensa Nacional (CODENA) y teniendo en cuenta un "programa de mecanismos de alerta" que contenía "las situaciones de conflicto previsibles y las respuestas consiguientes y ajustadas para cada situación". Allí, se vedaba totalmente la intervención de las Fuerzas Armadas en situaciones de "conflicto social localizado", de "conflicto social generalizado" y de "agresión interna", pudiéndolo hacer exclusivamente ante situaciones de "agresión militar" -aún de origen interno-, situaciones de desastres naturales -inundaciones, terremotos, epidemias, incendios o hambrunas- y situaciones conflictivas de origen externo 5. Además, en otro artículo, se asentó que "las cuestiones relativas a la política

interna del país" no podían constituir "hipótesis de trabajo de los organismos de inteligencia militar", con lo cual quedó explícitamente prohibido que los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas recolecten información y produzcan inteligencia atinente a la seguridad interior.

En este contexto conceptual, dicha ley instituyó a las Fuerzas Armadas como "instrumento militar de la defensa nacional", con lo cual ésta pasó a conformar el único ámbito de competencia en el que dichas fuerzas podían cumplir sus funciones institucionales, o sea, la jurisdicción institucional exclusiva en la que las fuerzas castrenses, bajo la conducción del gobierno nacional, serían preparadas y eventualmente utilizadas para desarrollar acciones militares -y no policiales- en función de preservar la seguridad externa del Estado.

Un aspecto relevante de la sanción de la ley 23.554 lo constituyó el hecho de que la misma resultó de un abarcativo consenso partidario, luego de un extenso trámite parlamentario en el que no fueron pocas las presiones castrenses para obstaculizarlo. En efecto, a lo largo del debate producido durante el tratamiento parlamentario de la citada ley, las cúpulas militares y, en particular, el Ejército, manifestaron en numerosas ocasiones la necesidad de que las Fuerzas Armadas pudieran preservar ciertas prerrogativas legales en favor de su participación en asuntos de seguridad interior, particularmente, en la producción de inteligencia interior. El fracaso de esta posición, la que tuvo un limitadísimo respaldo legislativo, puso en evidencia que los uniformados no contaban con el suficiente poder político como para imponerle condiciones a las autoridades gubernamentales y parlamentarias cuando éstas actuaban en forma coaligada y asumiendo posiciones institucionales convergentes en un tema tan importante para la institucionalización democrática.

Pues bien, la distinción legal entre la defensa nacional y la seguridad interior enunciada en la ley 23.554 fue apuntalada en 1992 durante el primer mandato presidencial de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999), cuando, también sobre la base de un amplio consenso interpartidario, se sancionó y promulgó la ley 24.059 de Seguridad Interior⁶. Esta ley estableció las bases del "sistema de planificación, coordinación, control y apoyo del esfuerzo nacional de policía tendiente a garantizar la seguridad interior", entendiendo a ésta como "la situación de hecho basada en el derecho en la 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" y que implica "el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación", esto es, la Policía Federal Argentina, Prefectura Naval Argentina, Gendarmería Nacional y las policías provinciales.

En referencia a la eventual intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior, en la ley 24.059 se estableció la posibilidad de que las mismas puedan hacerlo en tres situaciones distintas y en función del cumplimiento de tres funciones diferentes. En primer lugar, se habilitó la posibilidad de que, en caso de solicitud del Comité de Crisis, el ministerio de Defensa pueda disponer que "las Fuerzas Armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación, a solicitud del mismo, de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones [...]". A su vez, se fijó como "una obligación primaria de la autoridad militar, la

preservación de la Fuerza Armada y el restablecimiento del orden" dentro de la "jurisdicción militar", frente a "todo atentado en tiempo de paz" perpetrado contra dicha jurisdicción. Y, por último, se estableció la posibilidad de que las Fuerzas Armadas fuesen empleadas en el "restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional" solamente "en aquellos casos excepcionales en el que el sistema de seguridad interior [...] resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación". Para ello, el mandatario podría disponer "el empleo de elementos de combate de las fuerzas armadas para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, previa declaración del estado de sitio". No obstante, el empleo subsidiario de las Fuerzas Armadas en tales situaciones excepcionales debía ajustarse a ciertas normas, tales como que (i) "la conducción de las Fuerzas Armadas, de Seguridad y policiales nacionales y provinciales" quede a cargo del presidente de la Nación; (ii) que la designación de un comandante operacional de las Fuerzas Armadas, al que debía subordinarse todas las demás fuerzas de seguridad y policiales, se limite "exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando"; y principalmente (iii) que, tratándose de "una forma excepcional de empleo", la misma sea desarrollada "únicamente en situaciones de extrema gravedad" y "no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas, las que mantendrán las características derivadas de la aplicación de la ley 23.554". Éste último punto resultó fundamental, pues, por su intermedio se estableció que esta forma excepcional de intervención en seguridad interior no implicaba, en ningún caso, la preparación operacional de las Fuerzas Armadas como cuerpos policiales ni supondría la fijación de nuevas tareas o funciones subsidiarias que exigieran algún tipo de adecuación secundaria de la estructura orgánico-funcional y doctrinal de las instituciones castrenses a tales tareas. Dicha participación, las Fuerzas Armadas la deberían efectivizar como fuerza militar.

No parece casual, en suma, que esta norma, al igual que la ley 23.554, también haya sido el resultado de un trabajoso acuerdo entre el oficialismo -esta vez en manos el peronismo- y la oposición conformada principalmente por el radicalismo y por otros partidos provinciales. Ello, por cierto, ratificaba que existía un abarcativo consenso parlamentario en favor de reglamentar la intervención militar en asuntos de seguridad interior.

De este modo, la conceptualización de la defensa como el esfuerzo nacional destinado a conjurar todo tipo de agresiones militares de origen externo, la distinción legal e institucional entre la defensa nacional y la seguridad interior, la definición de las instituciones castrenses como instrumentos militares de la defensa nacional, la expresa prohibición de que las Fuerzas Armadas produzcan inteligencia referida a los asuntos de política interna del país y el carácter excepcionalísimo que tendría toda eventual intervención militar para conjurar situaciones vulneratorias de la seguridad interior, han constituido los criterios políticos-institucionales básicos sobre los que se asentó lo que en otro trabajo denominé "consenso básico en materia de defensa y seguridad", esto es, un consenso interpartidario de carácter general y mayoritario resultante de una serie de acuerdos alcanzados y efectivizados entre los sucesivos gobiernos democráticos y las principales fuerzas partidarias de la oposición 7.

En este sentido, la reformulación legal-institucional llevada a cabo a través de las leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior fue profunda y configuró un paso sustancial en la creación de condiciones positivas para que se fuera imponiendo el signo de la subordinación castrense a las autoridades constitucionales en las relaciones civil-

militares estructuradas durante las dos últimas décadas. Además, ninguna de las leyes mencionadas derivaron de planteos y/o presiones corporativas castrenses ni fueron sancionada conforme a la consideración unívoca de la concepción u opinión manifestada por las respectivas jefaturas militares. La labor desempeñada por las comisiones de trabajo de ambas cámaras legislativas en ocasión del tratamiento de los referidos proyectos supuso, en todos los casos, la canalización de consultas con las conducciones militares, la solicitud de informes a las mismas, la comparecencia de jefes castrenses al seno de dichas comisiones, la evaluación de los criterios y perspectivas manifestadas por los uniformados y la efectivización, en suma, de una serie de vínculos formales e informales de consulta e intercambio de opiniones civil-militares. No obstante, el mencionado consenso básico, no sólo no se articuló sobre la base de la perspectiva militar, sino que, en lo sustantivo y en la mayoría de los casos, se conformó en un sentido contrario a lo expresado o deseado por las sucesivas cúpulas militares en ocasión del tratamiento de los distintos temas trabajados.

Las Fuerzas Armadas como instancia de control del terrorismo y de los conflictos sociales (1989-1992).

A fines de enero de 1989, es decir, una semana después de que una cuarentena de militantes de la minúscula agrupación de izquierda Movimientos de Todos por la Patria (MTP) protagonizara el violento copamiento del Regimiento 3 de Infantería del Ejército ubicado en la localidad bonaerense de La Tablada bajo el pretexto de neutralizar un golpe de Estado en curso, el presidente Alfonsín promulgó el dto. 83/89 9 por medio del cual creó, en el ámbito de la presidencia de la Nación, el Consejo de Seguridad, integrado por "los Ministros del Interior, de Defensa y de Relaciones Exteriores y Culto, el Secretario de Inteligencia de Estado de la Presidencia de la Nación, los Jefes de Estado Mayor Conjunto y de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas". Dicho consejo tenía como misión "asesorar al presidente de la Nación [...] en relación a medidas a adoptar para conjurar todo hecho de violencia organizada que atente contra la seguridad, la vida, la propiedad o la libertad de los habitantes de la Nación o ponga en riesgo a alguna de sus instituciones o su patrimonio, así como suministrar a la Justicia Federal toda la información que pueda ser útil para la investigación y juzgamiento de los hechos", y, en particular, asesorarlo acerca de "la estrategia para la acción antisubversiva; la articulación de los mecanismos de seguridad para lograr la mayor eficacia en su accionar; la articulación de las tareas de inteligencia operativa; la coordinación de las acciones con los diversos gobiernos provinciales".

De esta manera, con la intervención de las jefaturas militares en un consejo de asesoramiento presidencial del que no formaban parte los jefes de las fuerzas policiales y de seguridad federales, que eran las fuerzas que debían atender y abordar las cuestiones atinentes a la seguridad interior, el gobierno violaba las previsiones y prohibiciones claramente establecidas en la ley 23.554. Por cierto, ello se producía en un contexto signado por una extendida crisis económica y el consecuente debilitamiento político del gobierno alfonsinista, en cuyo marco éste se allanó a las presiones castrenses y a la orientación de algunos funcionarios radicales proclives a remilitarizar la seguridad interior, tales como los entonces ministros del Interior y de Defensa, Enrique Nosiglia y Horacio Jaunarena, respectivamente. Para ellos, esta posición permitiría contar con el Ejército para hacer frente a los conflictos sociales que se extendían a lo largo de todo el país.

En sintonía con este clima, el 9 de febrero de ese año, el Gral. Francisco Gassino, jefe del Ejército, sostuvo que las acciones de recuperación de la unidad de La Tablada significaron "el reencuentro de la institución en el natural ejercicio de su misión, al servicio de la Patria", lo que requería, según dijo, de un marco normativo-institucional adecuado, ya que "la ausencia del apoyo jurídico necesario, no sólo atenta contra la cohesión del Estado, sino que alienta la incontenencia demencial de la violencia subversiva". En ese sentido, indicó que "la guerra, como la decisión política que la provoca o la evita, no es ni puede ser arbitrio militar, como tampoco lo es el consenso que legitima tales decisiones" 10. Se trató, en definitiva, de una proclama que expresaba la demanda puntual de un nuevo marco jurídico que permitiera la intervención de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior del Estado.

El triunfo de una orientación pro-castrense dentro del gobierno permitió profundizar la tendencia revisionista iniciada con la promulgación del dto. 83/89, y, en sintonía con el reclamo planteado por el Gral. Gassino, el 10 de marzo de 1989, Alfonsín promulgó el dto. 327/89 11 mediante el cual se establecieron "las bases orgánicas y funcionales para la preparación, ejecución y control de las medidas tendientes a prevenir y conjurar la formación o actividad de grupos armados que tengan aptitud para poner en peligro la vigencia de la Constitución Nacional, o atentar contra la vida, la libertad, la propiedad o la seguridad de los habitantes de la Nación". Para la formulación de tales medidas, dicha norma fijaba que el presidente de la Nación debía recibir el asesoramiento del Consejo de Seguridad creado por medio del dto.83/89 y debía ser asistido por el Comité de Seguridad Interior, integrado por los miembros del Consejo de Seguridad, aunque inicialmente dicha integración se limitaba a los ministros de Defensa y del Interior, el Procurador General de la Nación, el Jefe del Estado Mayor Conjunto, el Secretario de Inteligencia de Estado y el Secretario del Consejo de Seguridad. El "cuadro de situación" de la problemática a prevenir y conjurar sería llevado por el ministerio de Defensa y el ejercicio de las acciones debía observar un conjunto de criterios básicos, tales como que a) la defensa ante los mencionados hechos sería "responsabilidad inicial de las Fuerzas Policiales y de la Fuerza de Seguridad que puedan acudir con mayor presteza y alistamiento a enfrentar la agresión y controlar la situación"; b) el presidente de la Nación debía emitir las "instrucciones para la intervención de las Fuerzas Armadas en los casos en que la magnitud o características de los hechos, o del equipamiento con que cuenten los agresores, lo hicieren necesario", para lo cual debía "designar el Jefe a cargo de las operaciones"; c) en caso que "los hechos de violencia afectaran unidades o instalaciones de las Fuerzas Armadas bajo su protección directa", dichas fuerzas debían "repeler de inmediato la agresión", al mismo tiempo que "las Fuerzas Policiales y de Seguridad que resulten necesarias" debían actuar "en apoyo de las Fuerzas Armadas"; cuando "las circunstancias lo requieran"; d) el poder ejecutivo podría "designar como Jefe Operativo a un integrante de las Fuerzas Armadas", bajo cuyas órdenes actuarían "las Fuerzas Armadas, de Seguridad y Policiales que se le designen", quien además, "cuando se produjere una situación de combate", dispondría "de la fuerza pública y de los servicios públicos" y podría decidir "las evacuaciones y otras medidas requeridas por la acción, sin afectar la autoridad provincial en sus respectivas jurisdicciones".

En suma, este conjunto de normas generó una situación legal e institucional contradictoria, pues, mientras la ley 23.554 prohibía taxativamente la intervención operativa y de inteligencia de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior, los dtos. 83/89 y 327/89 autorizaban y disponían dicha intervención, con lo cual fue evidentemente cercenado el impulso desmilitarizante de la seguridad interior que se

había conseguido con la promulgación de aquella ley. De este modo, la respuesta institucional dada por la administración alfonsinista al copamiento del cuartel de La Tablada significó una renovada concesión gubernamental al interés manifiesto de la conducción del Ejército en favor de reconquistar espacios y funciones institucionales que habían perdido desde la derrota militar en la guerra de Malvinas. Esa conducción estaba en manos del sector procesista del arma y era partidaria de convertir a las Fuerzas Armadas en una nueva instancia de control político del gobierno nacional y, en ese marco, de remilitarizar la seguridad interior. En verdad, el Ejército no consiguió de la concesiva administración radical la derogación de la ley 23.554 pero obtuvo las prerrogativas señaladas, las cuales, lejos de equilibrar la situación, contribuyeron a reducir el margen de maniobra del gobierno. Por esos meses, éste se encontraba jaqueado por la hiperinflación, el descontrol de la economía, la profundización de la crisis social y, en definitiva, por la sensación de desgobierno imperante en la opinión pública, todo lo cual contribuyó para el abandono prematuro del gobierno en julio de ese mismo año.

Asimismo, esta situación, sumada a la admisión oficial de que el copamiento protagonizado por este agrupamiento significó un verdadero "rebrote subversivo", fue interpretada por el entonces candidato presidencial del Partido Justicialista (PJ), Carlos Menem, como un intento de condicionar su seguro triunfo en las elecciones generales programadas para el 14 de mayo de ese año o, en caso extremo, de cercenar o impedir su llegada al gobierno. En la época, eran constantes los rumores de que la cúpula del Ejército observaba con cierto recelo la llegada de Menem y del peronismo al poder. En este marco, durante los meses anteriores a su asunción como presidente, Menem estableció fluidos vínculos con el Cnl. (R) Seineldín, líder del sector carapintada que desde 1987 había protagonizado tres rebeliones militares, a los efectos de neutralizar con ello la presión ejercida por la entonces conducción del Ejército sobre el alicaído presidente Raúl Alfonsín y, en particular, sobre el futuro gobierno justicialista 12.

A comienzos de mayo, a instancias del pedido formulado por los jefes militares dentro del Consejo de Seguridad, Alfonsín emitió una serie de directivas específicas para que el Estado Mayor General de cada fuerza dispusiera de los medios adecuados para prevenir y/o reprimir el accionar de grupos que pudiesen llegar a superar la capacidad operativa de los cuerpos policiales y de seguridad, según el criterio castrense 13 . En sintonía con ello, a comienzos de junio, tomó estado público la orden reservada impartida por Alfonsín a las Fuerzas Armadas para que -de acuerdo con el dto. 327/89 pero violando la ley 23.554- éstas iniciasen acciones de inteligencia con el fin de detectar eventuales grupos "subversivos" involucrados en los innumerables saqueos a comercios y supermercados que se venían produciendo a lo largo del país. De este modo, Alfonsín, en medio de una inocultable situación de desgobierno, avaló una vez más la posición mantenida por los jefes militares en el Consejo de Seguridad en favor de que fuesen los organismos castrenses de inteligencia los responsables de recolectar información y efectuar los análisis del caso 14. Solamente habían pasado 15 días del contundente triunfo electoral peronista producido el 14 de mayo.

Por su parte, Menem, atento a esta situación, reactivó y amplió los contactos establecidos entre algunos de sus asistentes tanto con Seineldín, por un lado, como con el Gral. Cáceres, oficial profesionalista y titular del II Cuerpo de Ejército, por el otro. A través de estos acercamientos, el candidato peronista intentó limitar y equilibrar la acción política emprendida por Gassino y, al mismo tiempo, apuntó a contar con un

relativo respaldo militar para hacer frente a cualquier tentativa de condicionar y/o impedir su ascensión como presidente de la Nación, la que se produjo prematuramente el 8 de julio de 1989, es decir, cinco meses antes de la finalización del mandato del presidente Alfonsín.

La prioridad inicial del gobierno del presidente Carlos Menem estuvo centrada en la imperiosa necesidad de contener el colapso económico desatado en medio de la feroz hiperinflación que había estallado a principio de 1989 y que había obligado al gobierno de Alfonsín a adelantar cinco meses la entrega del mando presidencial. En función de ello, la administración menemista apuntó a resolver la profunda crisis fiscal y a reorientar la economía local a partir de un modelo de reconversión capitalista implementado sobre la base de la desregulación de los mercados y de la economía en general, de la profundización del proceso de apertura externa del mercado de bienes y servicios, de la acelerada reforma del aparato estatal por medio de la privatización del conjunto de las empresas públicas productoras de bienes y servicios, de la reorganización administrativa, y del ajuste y racionalización del personal. Se trató, pues, de una política general volcada a refuncionalizar el Estado y a generar las condiciones de gobernabilidad que permitieran redefinir los lineamientos generales de la economía local, para lo cual, entre otras cuestiones, fue fundamental la reformulación del modelo de inserción internacional, regional y subregional de la Argentina y, de acuerdo con ello, la redefinición de su política externa en función de potenciar la capacidad de intervención y negociación comercial y financiera del país. Esta política exterior se articuló alrededor de tres prioridades, a saber, (i) el fortalecimiento de las relaciones con los países capitalistas desarrollados a través del alineamiento con los Estados Unidos, aceptando el liderazgo norteamericano en Occidente y su proyección dominante en el plano internacional y hemisférico; (ii) la desactivación de todo tipo de proyección confrontacionista con Gran Bretaña respecto del litigio sobre la soberanía de las Islas Malvinas; y (iii) la profundización de las relaciones integrativas con los países vecinos del Cono Sur y la decisión de resolver diplomáticamente los litigios de delimitación y demarcación fronteriza pendientes, en particular con la República de Chile 15.

Entre otras cuestiones, estos parámetros requerían de la estabilización de las relaciones civil-militares y del apuntalamiento de la subordinación de las Fuerzas Armadas a la autoridad gubernamental. En procura de este meta, la dirección política que Menem le infringió a la cuestión militar estuvo inicialmente perfilada a resolver las dos principales problemáticas heredadas de la gestión alfonsinista y que, hacia 1989, aún configuraban cuestiones altamente conflictivas en las relaciones civil-militares. La primera de estas problemáticas giraba en torno del persistente reclamo castrense en favor de una "solución política" a la revisión del pasado, esto es, la demanda de alguna medida gubernamental -amnistía, conmutación de penas y/o indulto- que beneficiara a los pocos uniformados que se encontraban procesados judicialmente y a los ex comandantes de la última dictadura que habían sido condenados a fines de 1985. La otra problemática estaba dada por la activa presencia en el interior del Ejército del sector carapintada que había protagonizado tres rebeliones durante el gobierno radical y que, al amparo de los fluidos vínculos mantenidos con el menemismo, pretendía proyectarse sobre la conducción del arma.

Pues bien, los indultos promulgados en octubre de 1989 y diciembre de 1990 en favor, entre otros, de la treintena de militares, policías y civiles que aún estaban condenados y/o procesados por delitos cometidos durante su participación en la represión a la

subversión y el terrorismo desatada entre los años 1976 y 1983, y de los ex comandantes de la última dictadura condenados judicialmente en 1986, significaron el cierre definitivo de la etapa signada por los juicios y por las problemáticas derivadas de la revisión judicial del pasado, cuyos pormenores habían ocupado el centro del escenario político durante la gestión anterior. A partir de ese momento, tanto el reclamo militar en favor de una "solución política" a los procesos y condenas judiciales pendientes como la tácita reivindicación de la actuación militar en el pasado autoritario, fueron vaciados de contenido y quedaron políticamente superados. Con ello, la revisión del pasado dejó de configurar la cuestión más conflictiva de las relaciones civil-militares y su desenvolvimiento posterior pasó a configurar más bien una problemática anclada en el ámbito de la justicia 16.

En cuanto a la problemática interna del Ejército, la herencia recibida por la administración menemista con relación al enfrentamiento entre la conducción del arma y el sector carapintada era también considerada una pesada carga para el gobierno surgido en 1989. Menem encaró tal problemática con el objetivo de poner fin a ese enfrentamiento siguiendo nuevos lineamientos. Ello se observó cuando asumió la presidencia y designó en la conducción del Ejército a oficiales no pertenecientes a ninguno de los sectores en pugna sino a aquellos que guardaban un perfil institucionalista, tal como los Grals. Isidro Cáceres, Martín Bonnet y Martín Balza, con lo que pretendía limitar la esfera de influencia interna del sector rebelde. Desde entonces, los carapintada se encontraron frente a una conducción compuesta por oficiales que respondían al perfil que ellos mismos habían reclamado como adecuado y necesario para la jefatura del Ejército. Pero además, por su impronta institucionalista, esos jefes rechazaban toda forma de insubordinación o de actos que atentaran contra la jerarquía y la disciplina interna del arma, en razón de lo cual se plantearon como objetivo principal la exclusión de los carapintada de las filas del arma. Esta puja desembocó en la rebelión del 3 de diciembre de 1990, que constituyó el mayor y más violento de los levantamientos producidos hasta entonces. Frente al hecho de rebelión consumado, Menem en ningún momento se mostró dispuesto a negociar o concertar acuerdos con los alzados y le ordenó al jefe del Ejército la inmediata represión de los focos rebeldes, orden que fue estrictamente cumplida por las tropas leales a cuyo frente se colocaron los militares institucionalistas, quienes con ello vislumbraron una oportunidad inmejorable para desarticular la presencia política de los carapintada en el Ejército. Para entonces, los carapintada no solamente habían dejado de configurar una fuerza útil para contrabalancear la situación política interna del Ejército sino que, además, desde el momento en que el sector institucionalista se afianzó en la conducción de esa fuerza y se subordinó plenamente al poder presidencial, el minúsculo grupo liderado por Seineldín pasó a constituir un serio obstáculo para la estabilización de las relaciones civil-militares pretendida por el gobierno 17.

De todos modos, para Menem, las Fuerzas Armadas debían jugar un papel institucional importante en los asuntos de seguridad interior. Unos días antes de la asunción presidencial, Ítalo Luder, quien se desempeñaría como primer ministro de Defensa de la gestión menemista, sostuvo que no habría que descartar "la posibilidad de que las Fuerzas Armadas tengan que participar en la guarda del orden", ya que "la violencia por activismo" da cuenta de que "la guerra moderna comienza con la destrucción del frente interno de cada país". En ese sentido, Luder postuló la modificación de la ley 23.554 de Defensa Nacional para legalizar aquella intervención y, en consecuencia, permitir que

las instituciones castrenses pudieran producir inteligencia referida a la seguridad interior.

Es preferible que [la inteligencia interna] la hagan institucionalmente, subordinadas al poder político, como debe ser, a que la hagan clandestinamente 18.

Alfonsín había autorizado y solicitado a las Fuerzas Armadas a producir inteligencia interior por vía del dto. 327/89, pero lo había hecho violando la ley 23.554. Luder, en cambio, pretendía que dicha actividad fuese desarrollada legalmente, y ello estaba en sintonía con la pretensión presidencial de considerar a las Fuerzas Armadas como factores de poder indispensables para conjurar cualquier tipo de conflicto social que implicara el rebasamiento de las fuerzas de seguridad.

Algún tiempo después, siguiendo una veta discursiva exacerbadamente elogiosa hacia los uniformados y teniendo en cuenta que la crisis económica y social era aún persistente, Menem reiteró, como lo había hecho en otras ocasiones, que el Ejército debía jugar un rol fundamental en la preservación de la estabilidad institucional.

[...] el Ejército debe prepararse y capacitarse para cumplir su rol dentro de las instituciones de la Nación. [...] el Ejército Argentino, en el marco del poder político constituido, debe contribuir a la tranquilidad y estabilidad de las instituciones republicanas 19.

El Gral. Cáceres también se hizo eco de esta posición presidencial y a lo largo de todo su mandato al frente del Ejército consideró viable y necesario que dicha fuerza interviniera en asuntos de seguridad interior en función de preservar las instituciones democráticas. Así lo expresó durante la Conferencia de Ejércitos Americanos llevada a cabo ese año en Guatemala.

[...] Es necesario que los ejércitos busquen asegurar las libertades esenciales de los pueblos, respetar la voluntad popular, enfrentar las amenazas que intenten subvertir los sistemas de gobierno y de vida de nuestros pueblos; contribuir a la consolidación de la estabilidad de las instituciones que cada país establece en sus respectivas constituciones y leyes 20.

En esa oportunidad, Cáceres completó su exposición diciendo que consideraba "necesaria" la intervención militar en la lucha contra el narcotráfico, pero sólo a los efectos de apoyar a las fuerzas policiales y de seguridad en "períodos limitados" y cuando dichas fuerzas fuesen superadas por aquella amenaza.

La persistente crisis social existente en la Argentina hacia fines de 1989 reforzaba la percepción presidencial de contar con un aparato militar presto para conjurar situaciones de conmoción interior, acercándose con ello a la orientación seguida oportunamente por Alfonsín cuando se vio ante la profunda crisis social desatada luego del estallido hiperinflacionario. En sintonía con el lineamiento planteado por la administración menemista, tanto el Ejército como el resto de las fuerzas castrenses, se mostraron dispuestos a proyectarse como garantes de la institucionalidad democrática y, en ese marco, a intervenir en asuntos de seguridad interior, pero siempre que fuese modificada la legislación vigente, ya que lo hacían reivindicando la vigencia plena del régimen constitucional. En consecuencia, dicha intervención debía estar antecedida centralmente por la reforma de la ley 23.554.

Durante los primeros meses de 1990, estos posicionamientos fueron reiterados sucesivamente, en particular, por la jefatura del Ejército, que se mostró cada vez más proclive a viabilizar la intervención de su fuerza en asuntos de la seguridad interior para hacer frente a los conflictos, saqueos y/o levantamientos sociales derivados de la crítica situación socio-económica por la que atravesaba el país. En enero de ese año, Cáceres le indicó a Menem que su fuerza ya contaba con un plan operativo para intervenir en caso de que se volvieran a producir nuevos estallidos y conflictos sociales. Algunos días más tarde, Cáceres reiteró la disposición de su fuerza para participar en la represión de sectores que, como dijo, empujaban a "las masas ciudadanas a actos de violencia y de destrucción del orden institucional establecido", ya que, desde su perspectiva, "el flagelo subversivo" había adoptado una "nueva metodología de acción insurreccional de masas con la presencia de sectores marginales de la población" 22 . En estos términos y a partir de esta interpretación, Cáceres propició reiteradamente la participación del Ejército en la conjuración de esa amenaza y, en ese marco, pretendió proyectar a su fuerza como garante del sistema institucional democrático. Pero para ello exigió una vez más que tal participación quedara jurídicamente avalada.

A comienzos de febrero, el gobierno anunció públicamente que analizaba la posibilidad de modificar la ley 23.554, aunque, en verdad, consideraba dificultoso el tratamiento parlamentario de tal medida ya que eran pocos los legisladores que se manifestaban abiertamente en favor de esa opción 23. Por su parte, Cáceres indicó la necesidad de que también se introdujeran reformas al Código de Justicia Militar a los efectos de que los fallos de los tribunales militares no fuesen revisados por la justicia civil 24. El 21 de febrero, luego de que durante esa jornada se produjeran numerosos saqueos de mercados de las ciudades de Rosario y Córdoba, Cáceres ratificó su subordinación a las autoridades gubernamentales e indicó que su fuerza estaba dispuesta a mantener "la paz social".

[El Ejército] esta sujeto al poder político y acatará las indicaciones del Poder Ejecutivo para que, por la disuasión o la acción, se mantenga la paz social 25.

En este contexto, teniendo en cuenta el seguro rechazo parlamentario a cualquier iniciativa tendiente a modificar la ley de Defensa Nacional y ante la profundización de la conflictividad político-social derivada de la hiperinflación desatada por esos meses, el 26 de febrero, el presidente Carlos Menem promulgó el dto. 392/90 26 por medio del cual modificó el dto. 327/89 oportunamente promulgado por Alfonsín y amplió el marco de competencia funcional del mismo a la prevención y conjura de "hechos que constituyan un estado de conmoción interna". Así, en la citada norma se establecieron "las bases orgánicas y funcionales para la preparación, ejecución y control de las medidas tendientes a prevenir y conjurar la formación o actividad de grupos armados que tengan aptitud para poner en peligro la vigencia de la Constitución Nacional, o atentar contra la vida, la libertad, la propiedad o la seguridad de los habitantes de la Nación, como asimismo en el supuesto de hechos que constituyan un estado de conmoción interior de gravedad tal que pongan en peligro los bienes mencionados precedentemente". Para ello, el presidente de la Nación debía recibir el asesoramiento del Consejo de Defensa Nacional creado por la ley 23.554 y debía ser asistido por el "Comité de Seguridad Interior", integrado por los ministros de Defensa y del Interior, el Jefe del Estado Mayor Conjunto y el Secretario de Inteligencia de Estado. Asimismo, y a los fines de prever la producción de los hechos señalados precedentemente, se fijó que

el Comité de Seguridad Interior podría "confeccionar planes que compatibilicen las eventuales acciones conjuntas de las Fuerzas Policiales, Fuerzas de Seguridad y Fuerzas Armadas", del mismo modo que también podría "requerir la colaboración de los organismos integrantes del Sistema Nacional de Inteligencia".

Pues bien, para la oposición y para numerosos dirigentes peronistas, el mencionado decreto era violatorio de la ley 23.554. En verdad, el expreso rechazo del radicalismo y de numerosos legisladores oficialistas a la modificación de la ley 23.554 había forzado al gobierno a autorizar aquella intervención por vía de un decreto. Pero la respuesta dada por Menem al tema vació de contenido la impronta opositora del radicalismo a la iniciativa presidencial, puesto que ésta no era más que una ampliación del dto. 327/89 mediante el cual Alfonsín, apenas un año antes, había permitido la injerencia castrense en asuntos de seguridad interior. Por cierto, ambos mandatarios habían desarrollado iniciativas análogas frente a situaciones semejantes.

Así, por esos días, el Gral. Cáceres envió un radiograma a todas las unidades de su fuerza en el que sostuvo que el Ejército, ante la grave crisis social, sólo actuaría "dentro del marco institucional" y en cumplimiento de "clara y expresas órdenes que pueda impartirle el poder político".

Frente a los grandes desencuentros nacionales, [el Ejército] tributó siempre su cuota de sangre y sacrificio. Cuando el marxismo internacional agredió a la Nación en su conjunto, lo derrotó en cumplimiento de un imperativo moral y del clamor de su pueblo, y de la orden impartida por un gobierno constitucional, adaptándose sobre la marcha de las exigencias de un nuevo tipo de guerra que le fue impuesta por un enemigo particularmente cruel [...] Las particularmente difíciles circunstancias que vive la Patria hoy son consecuencias naturales de muchos años de desencuentros estériles y todos debemos comprender que en la defensa de sus instituciones fundamentales se asienta la defensa de su propia identidad. El Ejército continuará tributando, como siempre lo ha hecho, su sacrificio en defensa de la Patria, de sus leyes, de sus instituciones y de su pueblo. Sólo actuará dentro del marco institucional amparado en las normas constitucionales, legales y reglamentarias que enmarcan y protegen su accionar, y en cumplimiento de las claras y expresas órdenes que pueda impartirle el poder político. El Ejército está, una vez más, absolutamente preparado y dispuesto para cumplir con su deber. Sin precipitaciones pero con firmeza [...] 27.

Por su parte, el ministro de Interior, Julio Mera Figueroa, indicó que el gobierno no contemplaba ninguna "hipótesis de conflicto interno" que implicara la posibilidad de utilizar las Fuerzas Armadas, aunque reconoció que ello sería factible si fuese necesario. Ratificó la plena vigencia del dto. 392/90 y sostuvo que el mismo no era anticonstitucional 28.

A los pocos días, la conducción del Ejército y los comandantes de cuerpos ordenaron a los jefes de unidades instruir a sus subordinados para intervenir en eventuales operaciones de seguridad interna que fueran encomendadas por el poder ejecutivo. Dichas órdenes se basaron en la aplicación del Reglamento RE 10-51 que contenían las Instrucciones para Operaciones de Seguridad. Ese reglamento había sido aprobado en diciembre de 1976 por el gobierno dictatorial del PRN a los efectos de regular las acciones desplegadas por las Fuerzas Armadas durante la represión ilegal.

[Operaciones de seguridad] son las que desarrollarán las fuerzas legales con la finalidad de separar a la población de los elementos subversivos, restablecer el orden, asegurar los recursos, los bienes públicos y privados, y mantener el funcionamiento de los servicios públicos esenciales. Estarán dirigidas a la fiscalización de la población y a la protección de objetivos físicos trascendentes para la comunidad (servicios públicos, infraestructura básica, etc.) 29.

Estos hechos abrieron un abarcativo debate acerca de la eventual intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior. En febrero de ese año, el entonces ministro de Defensa, Humberto Romero, sostuvo que no era necesario que se modificara la ley de Defensa Nacional para que las instituciones castrenses intervinieran en asuntos de seguridad interior, ya que la Constitución Nacional facultaba al presidente a utilizarlas para enfrentar situaciones de conmoción interior, como de hecho había ocurrido en el copamiento de los cuarteles de La Tablada 30.

En este contexto, durante el mes de mayo, el jefe del Comando Sur de los Estados Unidos, Gral. Maxwell Thurman, visitó el país y en el marco de una entrevista con Romero sostuvo la necesidad de crear una fuerza multinacional de despliegue rápido compuesta por elementos de combate de las Fuerzas Armadas para enfrentar el accionar del narcotráfico en la región 31. A los pocos días, el Gral. Bonnet, que había reemplazado a Cáceres en la conducción del Ejército, indicó que la lucha contra "el narcotráfico y el narcoterrorismo" no constituían "la función más importante de la institución" 32. No obstante, hacia fines de junio y comienzos de julio, desde el gobierno se sostuvo la necesidad de que las Fuerzas Armadas participaran en la lucha contra esas "nuevas amenazas" haciendo inteligencia y brindando apoyo logístico a las fuerzas de seguridad. En la ocasión, el vicepresidente de la Nación, Eduardo Duhalde, sostuvo, a contramarcha de la opinión de Bonnet, que "nadie puede desertar en esta lucha" contra el narcotráfico y que era necesario que las Fuerzas Armadas realizaran "tareas de inteligencia" al respecto, tales como la detección radárica de aviones ilegales o la localización de laboratorios de elaboración de narcóticos localizados en territorio nacional 33. En agosto, durante una gira por los Estados Unidos, Romero reiteró dicha posición 34.

A comienzos de abril de 1991, Duhalde insistió con el tema y, en sintonía con la posición norteamericana, propuso la creación de un organismo especializado en la lucha contra el narcotráfico que sirviera como "brazo operativo" de la secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico - que funcionaba en el ámbito de la presidencia de la Nación- y en el que debían participar elementos de las Fuerzas Armadas en la producción de la inteligencia necesaria para el cumplimiento de esa labor. No obstante, este tema dividía las opiniones en el gabinete nacional. El recientemente asumido ministro de Defensa, el contador Erman González, le respondió a Duhalde que ésta era una tarea que estaba legalmente vedada para las Fuerzas Armadas.

Las Fuerzas Armadas no intervendrán en la lucha contra el narcotráfico, ni tampoco realizarán trabajos de inteligencia interior porque lo tienen prohibido por ley 35.

Esta posición, a su vez, fue confirmada por el director nacional de Seguridad Interior, Cnl. (R) Carlos Sánchez Toranzo, quien ratificó la clara diferenciación legal e institucional existente entre la defensa nacional y la seguridad interior.

[Los militares] no deben intervenir en tareas que son de la policía o de las otras fuerzas de seguridad [...]. Las únicas operaciones de inteligencia que deben realizar las Fuerzas Armadas son las de inteligencia militar, que tienen que ver con la defensa nacional. Encomendar a las Fuerzas Armadas esa tarea, para lo cual no están mentalizadas ni preparadas, ni es su función, puede terminar en un proyecto de Guardia Nacional. [Si las Fuerzas Armadas realizaran tareas de inteligencia interior] caeríamos en que incursionen en los ámbitos estudiantil, gremial y político con la excusa de detectar consumidores y traficantes [...] 36.

Ahondando un poco más la polémica abierta, a los pocos días, el jefe de la Fuerza Aérea, Brig. José Juliá, reconoció que su fuerza participaba plenamente en la lucha contra el narcotráfico y que dicha participación era legal e "imprescindible".

La Fuerza Aérea ha mantenido una posición claramente definida sobre su participación en la lucha contra el narcotráfico, identificando la existencia clandestina de pistas y de vuelos no controlados, ejerciendo su misión institucional de contralor del espacio aéreo nacional. Como experiencia y resultado de dichos ejercicios se han efectivizado requerimientos de material necesarios para optimizar la capacidad de detección en zonas probables de incursiones aéreas no controladas, encontrándose en desarrollo la ejecución, control y vigilancia, con medios propios 37.

Mientras tanto, a lo largo del año 1990 y en medio del debate abierto acerca del tema, en el ámbito legislativo se llevó a cabo el tratamiento de un proyecto de ley de seguridad interior que pusiera un nuevo basamento legal e institucional en la cuestión. Como resultado de esa labor y sobre la base de un trabajoso consenso interpartidario, hacia fines del año siguiente, se sancionó y promulgó la ley 24.059 de Seguridad Interior, norma que, como ya se dijo, conllevó la derogación tácita del dto. 327/89 modificado por el dto. 392/90 y volvió a establecer una clara distinción jurídico-institucional entre la defensa nacional y la seguridad interior.

Las Fuerzas Armadas como instancia de conjuración de las "nuevas amenazas" (1992-2001)

Cuando promediaba la década, y ya en el marco del segundo gobierno menemista, se inició un renovado debate acerca de las funciones principales y subsidiarias que deberían tener las Fuerzas Armadas en nuestro país a la luz de las llamadas "nuevas amenazas a la seguridad". Ello indicó, por cierto, que, pese a la existencia de una relativamente clara legislación referida a la defensa nacional y a las misiones institucionales de las Fuerzas Armadas, tal cuestión seguía configurando una temática polémica, aunque esta vez el debate se desarrolló en un nuevo contexto político.

Esta nueva polémica se enmarcó en un contexto signado por la creciente importancia y complejización que adquirió desde comienzos de los '90 el fenómeno del narcotráfico tanto en el nivel regional como en el doméstico. Asimismo, el énfasis puesto por los Estados Unidos en tal problemática hizo que la producción, tráfico y comercialización de drogas prohibidas pasara a constituir una amenaza regional prioritaria que ameritaba,

según la percepción de la potencia dominante del hemisferio, la utilización de las Fuerzas Armadas de los países de la región para su conjuración.

El narcotráfico se percibe actualmente [1995] como una de las principales amenazas a la seguridad de América Latina y su combate, por consiguiente, nueva tarea de las Fuerzas Armadas. La participación de los militares en el conflicto ha sido en gran medida una transferencia a la región de una preocupación central de la seguridad estadounidense. En respuesta a la creciente presión de la opinión pública, la lucha contra el narcotráfico se declara en Estados Unidos como una amenaza contra la seguridad nacional. Washington lanza una «guerra contra la droga» que adopta la regla y los métodos de una cruzada política y militar, en la que los países productores aparecen como causa del problema en mucha mayor medida que aquellos donde se concentra el consumo. Esta guerra legitima la intervención de Estados Unidos en América Latina, una vez desaparecida la Guerra Fría. Donde ha sido posible, los estrategas del Pentágono han relacionado los narcóticos con los movimientos revolucionarios locales -a partir de la teoría de «la amenaza de la narcoguerrilla»- justificando así el apoyo a estrategias de contrainsurgencia 38.

En este marco, a partir mediados de los '90, los Estados Unidos insistieron sistemáticamente en la necesidad de que los militares de América Latina participen en la lucha contra el narcotráfico. En marzo de 1994, el subsecretario para Asuntos Interamericanos, Michael Skol, sintetizó la posición norteamericana al respecto y afirmó que su país espera que las Fuerzas Armadas de la región cumplan con tareas de inteligencia y apoyo logístico en la lucha contra el narcotráfico. Para ello indicó que era necesario definir "nuevas misiones" para las Fuerzas Armadas latinoamericanas luego del fin de la Guerra Fría.

Las Fuerzas Armadas [latinoamericanas] pueden contribuir con sus destrezas y capacidades para complementar los esfuerzos en la aplicación de las leyes. Los militares pueden proporcionar servicios de inteligencia, transporte y logística; pueden controlar ríos costas y espacio aéreo. Además, pueden ayudar a los organismos de aplicación de la ley [policías y fuerzas de seguridad] a actuar más directamente donde se encuentran concentrados los narcotraficantes y los laboratorios [...]. Los líderes civiles y militares han llegado a la conclusión de que los narcotraficantes representan una de las grandes amenazas a las instituciones democráticas de un país 39.

Durante la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas celebradas en Williamsburg, Estados Unidos, entre los días 24 y 26 de julio de 1995, el Gral. Barry McCaffrey, titular del Departamento de Políticas para el Control de la Droga de Estados Unidos, expuso los lineamientos básicos de la estrategia norteamericana en la lucha contra el narcotráfico. En la ocasión sostuvo que las Fuerzas Armadas latinoamericanas debían "desarrollar nuevas organizaciones y doctrinas para hacer frente a las nuevas misiones" y que, para ello, precisaban de la adquisición de nuevas "destrezas especializadas además de las capacidades tradicionales". Estas nuevas misiones tenían que ver con la conjuración del narcotráfico, en primer lugar, y el terrorismo y el flujo migratorio, en segundo lugar, según dijo. Es decir, el titular de la secretaría de drogas norteamericana estaba proponiendo que las Fuerzas Armadas de la región intervinieran de lleno y en forma directa en la lucha contra el narcotráfico.

A lo largo de todos esos años, la solicitud norteamericana de militarizar la lucha contra el narcotráfico dio lugar a un renovado debate dentro del gobierno acerca de la

intervención castrense en la lucha contra este tipo de criminalidad. El propio presidente Menem era partidario de viabilizar tal intervención introduciendo modificaciones a la legislación vigente que prohibía la misma, mientras que el ministro de Defensa de entonces, Oscar Camilión, se oponía a dicha alternativa indicando que "las Fuerzas Armadas no desean ser involucradas en esa lucha", posición que reiteró en numerosas ocasiones.

Las Fuerzas Armadas no pueden de ninguna manera transformarse en este país -como no lo pueden hacer en ningún otro- en fuerzas policiales sofisticadas. [...] No faltan quienes desde afuera o desde adentro de América Latina, pueden dejarse tentar por la confusión de este estado feliz de paz estructural, con la posibilidad de que la función central de las Fuerzas Armadas deje de ser la defensa del territorio y del patrimonio. [...] Como aquí se ha debatido mucho en estos días la supuesta presión externa para que las Fuerzas Armadas tengan un papel en la acción contra el narcotráfico, conviene recordar que en la Argentina la organización del sistema de defensa incluye a las fuerzas de seguridad específicamente dedicadas a esa tarea, con vocación competencia y preparación para esa tarea, que no es el caso de las Fuerzas Armadas. De suerte que la cuestión planteada respecto del rol de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico tiene en las condiciones de la Argentina una respuesta simplemente negativa: aquí no tienen las Fuerzas Armadas un papel en la lucha contra el narcotráfico 41.

En definitiva, este contrapunto se mantuvo a lo largo de los años siguientes y, en su marco, no fueron escasas las interpretaciones y los intentos militares -en particular, del Ejército- y gubernamentales por crear consenso en favor de la intervención castrense en asuntos de seguridad interior y, particularmente, en la lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, esta renovada polémica ya no giró en torno de la desmilitarización de la seguridad interior como forma de apuntalar la subordinación castrense al gobierno civil, dado que ésta en los '90 estaba plenamente garantizada, ni como el resultado de la necesidad de utilizar a las Fuerzas Armadas como instancias de control de ciertos conflictos políticos o sociales, tal como se postuló desde las esferas oficiales durante la última etapa de la administración alfonsinista y los primeros tiempo de la gestión menemista. La estabilidad institucional democrática y la estabilización económica conseguida durante los primeros años de la década del '90 dieron forma a un nuevo escenario político y, en su interior, a un nuevo tipo de relaciones civil-militares, en cuyo marco se comenzó a postular la intervención castrense en la conjuración de las "nuevas amenazas", particularmente, del narcotráfico, pero en medio de un clima institucional signado por una recurrente crisis de identidad castrense, el brusco achicamiento presupuestario de las instituciones castrenses y la consolidación de un contexto regional asentado en la integración política-económica y la complementación y cooperación en materia estratégica y militar.

En marzo de 1996, el subsecretario de Política de la Secretaría de Defensa norteamericana, Walter Slocombe, matizó la tradicional posición norteamericana de militarizar el combate al narcotráfico en la región sin diferenciar a los países productores de aquellos que no lo eran, como la Argentina.

Cada Nación debe tomar sus propias decisiones sobre cuál será el papel de las Fuerzas Armadas en la lucha antinarcóticos. Y nosotros respetamos por completo el juicio de la Argentina según el cual ese no es un papel para sus militares, que sólo asisten

marginalmente el esfuerzo antinarcóticos [...] El papel de los militares en este tema puede variar mucho según sea el país que se considere. La escala del problema cambia según el país. Estamos hablando de aviones, misiles y armamento masivo y sofisticado en manos de los narcotraficantes, no en términos de amenaza absoluta pero sí enorme en relación con el poder que se detecta en otras actividades criminales. En este caso hay que lidiar con la situación en términos militares [...]. Allí no hay otro modo de enfrentar el problema que en términos militares, como uno enfrentaría una invasión extranjera. Por otra parte, existen países -y éste es un ejemplo- en los que alcanza con que los militares asistan con información, comunicaciones, vigilancia, etc 42.

No obstante, quedó claro que para los Estados Unidos el narcotráfico era visto como una amenaza fundamental a su seguridad nacional. En abril de 1996, el Comando Sur de las Fuerzas Armadas y la Escuela Nacional de Defensa de ese país organizaron un seminario en el que se abordó en nuevo ambiente de seguridad en el hemisferio. Allí, los delegados norteamericanos sostuvieron que, independientemente de la misión básica de las Fuerzas Armadas latinoamericanas de defender la soberanía territorial de sus países, debían también hacer frente a un conjunto de "nuevas amenazas", entre las que se destacaban el narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado, la proliferación tecnología de uso dual, el contrabando de armas y los conflictos sociales derivados de las migraciones y la pobreza extrema. En este marco, los límites entre la defensa ante amenazas externas y la seguridad frente a amenazas internas son cada vez más difusos, lo que conlleva que los Estados y sus fuerzas militares hagan frente a todo el espectro de amenazas existentes 43.

Pues bien, pese a estos matices y contrapuntos existentes dentro de la administración norteamericana así como también al permanente rechazo del grueso del espectro político nacional a la militarización de la lucha contra el narcotráfico, la incipiente oferta norteamericana de incorporar a las Fuerzas Armadas de la región en este tipo de combate y la polémica abierta en el interior del gobierno al respecto crearon un clima de incertidumbre en cuyo contexto algunos jefes militares, en particular, del Ejército, comenzaron a manifestarse a favor de dicha alternativa. No se perdía de vista, pues, que tal oferta estaba acompañada de la promesa de transferencia de enormes sumas de dinero norteamericano destinados a las fuerzas castrenses que intervengan en el combate directo contra el narcotráfico. El significativo ajuste presupuestario por el que venían atravesando las instituciones armadas argentinas, sumadas a la recurrente crisis de identidad que padecían desde hacía largo tiempo, contribuía al crear un clima propicio para que muchos uniformados vieran con simpatía la posibilidad de que sus fuerzas intervengan en esa lucha.

En este contexto, en abril de 1996, mientras el titular del Ejército, Gral. Martín Balza, negó que su fuerza estuviera interesada en participar en la lucha contra el narcotráfico, el secretario general de ese arma, Gral. Ernesto Bossi, en respuesta a un documento elaborado por un asesor de la oposición, se manifestó a favor de modificar la ley 23.554 a los efectos de permitir la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico, particularmente mediante la realización de tareas de inteligencia.

La prohibición taxativa que impone la Ley de Defensa [al Ejército] en materia de inteligencia relativa a «política interna» constituye una seria limitación para la conducción de las operaciones, especialmente en caso de un empleo integral de la Fuerza para el restablecimiento de la seguridad interior. La inteligencia no se improvisa [y en consecuencia] se debe contar con un óptimo nivel de inteligencia actualizado

sistemáticamente, con el concurso de todas las agencias existentes [...]. La madurez alcanzada por las Fuerzas Armadas en la historia reciente, fundamentalmente el cambio cultural operado en cada uno de sus miembros, aleja toda duda respecto a su definitiva inserción en el régimen constitucional argentino. No se pretende incursionar en cuestiones que no son de incumbencia de la Defensa Nacional, sólo se plantea la necesidad de disponer de la información pertinente para poder enfrentar, cuando así sea ordenado, a flagelos como el terrorismo, el narcotráfico, etc 44.

Tales conceptos fueron reforzados por el Gral. Bossi durante una conferencia desarrollada a fines de octubre en el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Allí, sostuvo que la legislación vigente en materia de defensa y seguridad "estructura acertadamente distintas variantes en el grado de compromiso y participación de las Fuerzas Armadas ante la diferente complejidad y riesgo que pueden revestir las amenazas a la seguridad nacional". Es decir, en su opinión, no hay distinción entre las esferas de la defensa nacional y la seguridad interior y las normas vigentes permiten, en ese marco, la intervención "integral" de las Fuerzas Armadas en la conjuración del narcotráfico y del terrorismo. Además, indica que el Estado no debe autolimitarse impidiendo la intervención militar en esta lucha dado que en un futuro tales amenazas pueden configurarse como atentatorias del propio Estado.

Las leyes [de Defensa Nacional y de Seguridad Interior] determinan dos formas de empleo de las Fuerzas Armadas: limitada e integral. El empleo limitado puede darse sólo cuando el narcotráfico, el narcoterrorismo o la narcosubversión configure un escenario tal que constituya una seria amenaza para la existencia misma del Estado, excediendo la capacidad operativa del sistema de seguridad interior [...] Resulta básico definir la naturaleza del narcotráfico. Es decir, si se trata de un asunto sólo de índole policial o si constituye, o puede serlo, una amenaza para el Estado mismo. No parece conveniente que el Estado se autolimite en el uso legítimo del monopolio de la fuerza, violencia que detenta, ya que no pueden predecirse las situaciones que se podrán producir en el futuro 45.

Ello configuraba una posición ciertamente contradictoria, ya que, por cierto, si no puede predecirse si el narcotráfico configurará una amenaza cuyo porte puede poner en jaque el propio sistema policial y estatal, no habría razón para preparar el instrumento militar como instancia de conjuración del mismo.

No obstante, el sentido de la interpretación esbozada por Bossi se reflejó en ciertas normas básicas. En efecto, en octubre, se promulgó el dto. 1116/96 46 a través del cual aprobó la "Directiva para la realización del Planeamiento Militar Conjunto", la que en lo relativo a la participación de las Fuerzas Armadas en misiones de seguridad interior, se estableció que éstas "desarrollarán las acciones tendientes a garantizar la seguridad interior" fijadas en la ley 24.059, "planificando y ejecutando" las operaciones contempladas en la misma, esto es, las operaciones de apoyo logístico a la seguridad interior; las destinadas a la preservación de las Fuerzas Armadas y al restablecimiento del orden dentro de la jurisdicción militar; y las destinadas al restablecimiento de la normal situación de seguridad interior cuando las fuerzas de seguridad y policiales fueran rebasadas. Ahora bien, la "planificación" de dichas operaciones supone la elaboración de una doctrina general y operativa al respecto, la adaptación organizativa y logística de las fuerzas a esas misiones, la capacitación del personal militar para las mismas y la producción de inteligencia atinente a las temáticas a intervenir, con lo cual

se estaría quebrando el carácter excepcional de la referida participación en asuntos de seguridad interior y violando ese tramo de la ley 24.059. Como ya se dijo, de acuerdo con esta ley, las Fuerzas Armadas no deberían "planificar" su eventual intervención en asuntos de seguridad interior, ya que, en caso de emergencia, dichas fuerzas deberían intervenir como fuerza militar en asuntos de seguridad y no como fuerza de seguridad.

Pues bien, hacia fin de ese año, Menem visitó al presidente norteamericano, Bill Clinton, y le manifestó que las Fuerzas Armadas argentinas podrían participar en tareas de inteligencia, apoyo logístico y control aéreo dentro del marco de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo en el nivel continental 47. Ésta, en verdad, fue la primera expresión presidencial en favor de la participación militar en la lucha contra el narcotráfico, las que se reiteraron a lo largo de los años siguientes.

Estas manifestaciones no contribuyeron, por cierto, a despajar la incertidumbre existente en la esfera oficial al respecto, al punto que los propios jefes militares se fueron expresando al respecto. En efecto, en esos días, el Valte. Jorge Enrico, jefe del EMCO, apuntaló la posición presidencial indicando que las Fuerzas Armadas no podían permanecer "inactivas o pasivas" ante el tráfico de drogas dado que se trataba de una "amenaza extraterritorial" de relativa envergadura. Asimismo, en sintonía con lo expresado oportunamente por el Gral. Bossi, Enrico manifestó que la intervención castrense ante ese fenómeno debía realizarse en el marco de la legislación vigente aunque, contradictoriamente, indicó que dicha intervención podría suponer la producción de inteligencia así como la realización de "tareas de coordinación y el ejercicio del comando y control de la operación en conjunto" 48.

En enero de 1997, el entonces ministro de Defensa Jorge Domínguez sostuvo en el marco de una cumbre del PJ que la eventual participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico no era una "cuestión ideológica ni doctrinaria" y la justificó indicando ligeramente que "el narcotráfico se convierte en narcoterrorismo" y ello implicaría el accionar represivo de las fuerzas de seguridad. Además, señaló que el narcotráfico configuraba una "amenaza externa" 49. Algunos meses después, en abril de ese año, durante una conferencia desarrollada en la sede de la Fuerza Aérea, Domínguez apuntaló su visión sosteniendo que las Fuerzas Armadas eran el instrumento militar de la "seguridad", a la que conceptualizaba en un sentido amplio abarcando básicamente cuestiones atinentes a la seguridad interior de los Estados.

Las luchas étnicas y religiosas; la agresión al medio ambiente; los fundamentalismos nacionalistas y confesionales; las reivindicaciones territoriales; y la presencia de poderosos actores como el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo y la mafia [...] son los componentes de la agenda actual de la seguridad, que modifica la situación estratégica tornándola difícil de definir y presentándola con un elevado grado de incertidumbre cuando se intenta determinar su probable evolución 50.

Estos posicionamientos oficiales estaban en sintonía con los deseos de algunas agencias gubernamentales norteamericanas y, en particular, el Comando Sur de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, proclives a la militarización del combate contra el narcotráfico. En marzo de ese año, el titular del Comando Sur, Gral. Wesley Clark, visitó la Argentina, se entrevistó con Menem y le manifestó a éste el interés de su gobierno por lograr que las Fuerzas Armadas argentinas se hagan cargo del "control estratégico" de la lucha contra el narcotráfico 51. Pero ésa no era la posición oficial de

otras agencias del gobierno del norte. En efecto, cuando en octubre de ese año el presidente Bill Clinton visitó la Argentina, vino acompañado por Barry McCaffrey, titular del departamento de control de droga de Estados Unidos, éste sostuvo que las Fuerzas Armadas no debían ser en la Argentina un "factor mayor" en la lucha contra el narcotráfico.

Las Fuerzas Armadas tienen [...] mucho para aportar, sin dudas, en esta lucha. Inteligencia exterior, recursos logísticos, recursos tecnológicos [...]. Pero esto no significa que puedan ser eficientes si se las lleva a desarrollar un trabajo que es de naturaleza policial [...]. Los militares son, en general, una pobre herramienta para usar en estas cuestiones. Su equipamiento, su entrenamiento, su organización, sus instintos no fueron concebidos para enfrentar el problema de la droga 52.

En definitiva, el dualismo norteamericano al respecto magnificaba la incertidumbre y el clima de polémica que la alternativa militarista generaba tanto dentro del gobierno argentino como en el vínculo de éste con la oposición. Ésta, al igual que numerosos legisladores oficialistas, se manifestó reiteradamente a favor de la vigencia de la legislación en materia de defensa y seguridad que prohibía la injerencia castrense en la lucha contra el narcotráfico, al mismo tiempo que el gobierno menemista, partidario de modificar esas normas para permitir legalmente la intervención militar en el combate contra el narcotráfico, privilegiaba la posición de las agencias norteamericanas que auspiciaban tal posición y ensayaba infructuosamente iniciativas convergentes con la misma.

En este sentido, en julio de 1997, la subsecretaría de Asuntos Militares del ministerio de Defensa elaboró un documento de trabajo titulado "Sistema de Seguridad Común" para ser presentado a la Cancillería y en el que se proponía para los países del Mercosur un mecanismo de "prevención de crisis" sobre a base de la intervención de las Fuerzas Armadas a los fines de "determinar, prevenir y desalentar procesos de desestabilización social, cultural y/o política en los Estados parte" y para "prevenir y desalentar posibles grupos armados clandestinos" y de "estallidos de violencia" originados en el "indigenismo, factor campesino, subversión, terrorismo, narcotráfico, etc." 53.

El 16 de diciembre de ese año, fue el propio presidente Carlos Menem quien sostuvo que los militares debían estar "plenamente capacitados y preparados" para enfrentar "las nuevas agresiones" existentes en el mundo actual y que resultaban de "los fundamentalismos, la depredación de recursos naturales, el narcotráfico y el terrorismo internacional". Y agregó que estos desafíos requerían de "un instrumento militar moderno, equipado, ágil y profesional" 54.

No obstante, tal como se dijo, la oposición y gran parte de la dirigencia política oficialista se manifestaron contrarios a esta opción alentada recurrentemente desde el gobierno menemista. La recientemente formada Alianza entre la UCR y el Frente para Un País Solidario (FREPASO), eje de la oposición, le entregó a Clinton un memorándum en el que rechazaba la utilización de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico. En ese mismo sentido se expresaron numerosos dirigentes y legisladores oficialistas y opositores, entre los que se destacó el ex presidente Raúl Alfonsín.

[...] la legislación argentina determina que la represión del narcotráfico debe estar a cargo de las fuerzas de seguridad, y prohíbe involucrar en ellas a las Fuerzas Armadas, salvo en lo referido al estricto apoyo logístico. Hacerlo no sólo sería ilegal sino contraproducente, puesto que nuestras Fuerzas Armadas no tienen instrucción, doctrina ni equipamiento para este tipo de conflicto. Por otro lado, podría aproximarnos seriamente a una nueva teoría de la seguridad continental, cuyos desastrosos efectos ya padecemos 55.

Algunos meses más tarde, a fines de abril de 1998, el Comando Sur de los Estados Unidos y el ministerio de Defensa argentino organizaron un simposio de relaciones civil-militares en el que participaron numerosos funcionarios, legisladores, dirigentes y académicos argentinos y de otros países del hemisferio. Allí, el ministro del Interior del gobierno menemista, Carlos Corach, sostuvo en sintonía con los deseos del Comando Sur que "el narcotráfico, el contrabando, el lavado de dinero, la falsificación de marcas y documentos y el terrorismo" formaban parte de las "nuevas amenazas" a la seguridad de los países. En su opinión, éstas debían ser enfrentadas por las fuerzas de seguridad pero "las Fuerzas Armadas también tienen un lugar antes estos desafíos" 56. En verdad, el interés de los organizadores del evento era, por cierto, convalidar la estrategia de militarización de la lucha regional contra el narcotráfico. Sin embargo, las conclusiones del encuentro apuntaron en otra dirección 57. En efecto, en uno de los grupos de trabajo referido a las "amenazas transnacionales de naturaleza criminal" -entre ellas, el narcotráfico-, se concluyó que las mismas "no constituyen «per se» objetivos de la Defensa Nacional pero pueden requerir la participación de las Fuerzas Armadas", intervención que debería concretarse "sin alterar las bases constitucionales e institucionales de cada país" y en el marco de "las directivas emanadas de los gobiernos democráticos y representativos", dado que "cada país enfrenta realidades diferentes que requieren respuestas de la naturaleza y alcance apropiadas a la realidad específica nacional". En otro grupo se abordaron los "nuevos desafíos a la seguridad a afrontar por los Estados democráticos" entre los que se enumeraron las "amenazas a la democracia, el narcotráfico, las organizaciones criminales internacionales, las migraciones ilegales, el terrorismo, el transporte marítimo de materiales tóxicos y los desastres naturales graves". Al respecto se concluyó que cada país debía determinar "cuáles son los medios idóneos para dar respuesta a estos desafíos" y que "la eventual intervención de las Fuerzas Armadas en estos desafíos será determinada conforme la legislación y las políticas de defensa y de seguridad existentes en cada país del hemisferio" 58. Por cierto, el evento no fue más que un intento fallido por convalidar la militarización de la lucha regional y nacional contra el narcotráfico.

Pese a este traspié, desde el gobierno se insistía con la opción castrense. En junio de 1999, en el marco de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), el ministro Corach, avaló directamente la eventual participación militar en la lucha contra lo que denominó los "verdaderos desafíos de la década", esto es, "el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado" 59. Ahora bien, quien más lejos fue en esa posición fue Domingo Cavallo, candidato presidencial del partido Acción por la República (AR) en las elecciones presidenciales de octubre de 1999, ex ministro de Economía del gobierno menemista y dirigente íntimamente vinculado al establishment financiero local e internacional, cuando en septiembre de ese año reivindicó la intervención de las Fuerzas Armadas en el combate contra el "narcoterrorismo" y también como instrumento básico de la política criminal.

[...] la lucha contra el narcoterrorismo debe constituirse en una hipótesis de conflicto central para las Fuerzas Armadas argentinas y sus integrantes no deberían enfrentar ninguna restricción legal o de otro tipo para hacer inteligencia destinada a prevenir y, en caso de acontecer, investigar también actos de terrorismo como los atentados contra la embajada de Israel y la AMIA 60.

Para concretar esta idea, Cavallo propuso, entre otras cosas, "promover la revisión de la actual ley de defensa nacional, adecuándola a las actuales necesidades del país". Con ello, este destacado dirigente no sólo sostuvo la necesidad de que las Fuerzas Armadas intervengan centralmente en asuntos de seguridad interior sino que, además, participen como fuerzas auxiliares de la justicia en el proceso de investigación criminal de actos de naturaleza terrorista, protagonizando así un renovado esfuerzo a favor de la militarización de algunas áreas claves de la seguridad interna.

Pues bien, el cambio de gobierno y la asunción de Fernando De la Rúa (1999-actualidad) como presidente de la Nación en diciembre de 1999 no supuso la finalización del debate abierto desde mediados de la década. Desde la esfera oficial y castrense -básicamente, desde el Ejército- se siguió alentando la posibilidad de modificación de las condiciones legales e institucionales vigentes a los efectos de permitir una participación más activa de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las "nuevas amenazas" y, en particular, contra el narcotráfico. En marzo de 2000, el nuevo titular del Ejército, Gral. Ricardo Brinzoni, propuso "discutir seriamente" las cuestiones de seguridad y el vínculo mantenido con ellas por las fuerzas castrenses.

Es conocido que las Fuerzas Armadas] no tenemos responsabilidad en la lucha frente al contrabando, el narcotráfico y el terrorismo, más allá de darle apoyo logístico a las fuerzas de seguridad. Pero creo que en algún momento el país debería discutir seriamente que la seguridad es una sola. Y necesitamos darnos las herramientas suficientes para combatir esos riesgos según sea su peligrosidad [...]. Lo primero que habría que tener [para que el Ejército participe en temas de seguridad] es una decisión política de que actuemos, algo que no existe. Lo que yo digo es que el Ejército, las Fuerzas Armadas, tienen una estructura administrativa tal que si el Poder Ejecutivo lo resuelve y hay legislación, podría usarse [...]. Tenemos entre todas las fuerzas una estructura muy grande y creemos que podríamos coordinar mejor algunas de esas cuestiones 61.

En sintonía con ello, por esos días, el ministro de Defensa de la administración aliancista, Ricardo López Murphy, al inaugurar el Curso Superior de las Fuerzas Armadas, enumeró las "nuevas amenazas" que se imponían en la actualidad, entre las que destacó "la pobreza extrema, la superpoblación y migraciones masivas, el terrorismo internacional, el narcotráfico, el fundamentalismo religioso y las luchas étnicas y raciales". A ello agregó que, en el marco de este nuevo escenario, se ha "revalorizado el poder militar dentro de las estructuras de las naciones, al tener que asumir nuevos roles y compromisos en el orden nacional" e indicó que los militares debían comprender "los cambios de la naturaleza del conflicto y la forma integral en que el instrumento militar contribuirá a apoyar la decisión política" 62 . Frente a la polémica abierta al respecto, a los pocos días, López Murphy debió rechazar las sugerencias efectuadas por el titular del Comando Sur de los Estados Unidos, Gral. Charles Wilhelm, en el sentido que las Fuerzas Armadas argentinas se preparen para la lucha contra el narcotráfico. En la ocasión, el funcionario resaltó que, de acuerdo con la

legislación vigente, las fuerzas militares solamente podrían brindar apoyo logístico a las fuerzas de seguridad en su lucha contra ese flagelo 63.

La ambigüedad oficial era evidente. En mayo, tomó estado público que el gobierno estaba evaluando la posibilidad de que las Fuerzas Armadas intervinieran en la lucha contra el narcotráfico haciendo "inteligencia exterior". En la ocasión se indicó que tal labor estaba siendo programada en el ámbito de la Central Nacional de Inteligencia (CNI) y que De La Rúa había convocado a los titulares de las tres fuerzas castrenses y del EMCO a los efectos de evaluar y arbitrar los medios para la incorporación directa de sus instituciones en el combate contra el narcotráfico, ya que la conjuración de este desafío reclamaba, según el presidente, que se sumen "todas las herramientas del Estado" 64 . Por entonces, el Gral. (R) Ernesto Bossi, partidario de la militarización de la lucha contra el narcotráfico, estaba coordinando esa labor en la CNI. Éste había sido el autor de un documento titulado "La lucha contra las narcoacciones" difundido a comienzos de ese año y en el que sostenía que el narcotráfico trascendía el ámbito policial y constituía una amenaza a la "seguridad de los Estados" que requería "una respuesta a nivel de Defensa tanto en el marco nacional como regional y hemisférico". Sostenía que era dificultoso determinar "el verdadero origen de acciones tales como el narcoterrorismo, narcotráfico, terrorismo y tantas otras nuevas amenazas de la época que pueden o no estar dentro del contexto de lo que se define como «agresión externa»", dejando abierta la posibilidad de intervención militar en la materia. También indicó que el apoyo logístico que las Fuerzas Armadas podían brindar a las fuerzas de seguridad incluía "el apoyo de medios de aviación de Ejército, radares de defensa aérea o elementos técnicos de inteligencia".

Por tratarse [el narcotráfico] de un desafío a los Estados, las medidas a tomar deben ser conducidas por el área de Defensa en coordinación con Seguridad Interior. La lucha contra estas organizaciones no constituye un problema policial, aun cuando esas fuerzas o las de Seguridad sean las que lleven a cabo la masa de las acciones operativas. La agresión al país se origina, desarrolla y lleva a cabo desde el exterior. La base de su poder no son los recursos del delito nacional, en consecuencia no se puede resolver el problema sólo enfocándolo como un delito local. El concepto de soberanía territorial basado en la seguridad de las fronteras es insuficiente para enfrentar un problema que tiene su epicentro fuera de ellas 65.

Luego de estos posicionamientos, una vez más López Murphy debió desmentir que el gobierno estuviera pensando en permitir la intervención castrense en la lucha contra el narcotráfico 66. Por su parte, frente a la envergadura que estaba adquiriendo esta polémica en el interior del gobierno, otros funcionarios del gobierno se manifestaron a favor del mantenimiento de la distinción legal e institucional existente entre la defensa nacional y la seguridad interior y, en ese marco, rechazaron la posibilidad de que las Fuerzas Armadas intervengan en la lucha contra esa actividad delictiva. Quien mejor sintetizó esa posición fue Lorenzo Cortese, titular de la secretaría de Lucha contra el Narcotráfico de la Presidencia de la Nación, cuando a comienzos de abril señaló que "el rechazo a la intervención de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico se sostiene en la normativa vigente y en nuestras propias convicciones políticas". En este marco, Cortese descartó la necesidad o posibilidad de intervención castrense en la materia.

Dentro del territorio nacional, nuestra legislación prohíbe el desempeño de las Fuerzas Armadas para combatir directamente en la lucha contra el narcotráfico [...]. [Asimismo], la problemática del narcotráfico en América Latina, la aparición de rutas alternativas por varios países de la región, nuestra propia realidad interna, con procedimientos exitosos, legislación apta y voluntad política de confrontación contra la ilicitud y el crimen organizado descarta en el ámbito interno el desborde en el accionar de las fuerzas de seguridad, que justifique la intervención de otras fuerzas que por ley lo tienen prohibido [...] Este gobierno respeta y hará respetar la legislación vigente Pero, además, estamos convencidos de la inconveniencia de incorporar a las Fuerzas Armadas en esta tarea, porque hay que mantener el perfeccionamiento y profesionalismo en la formación de los cuadros castrenses, orientados a la defensa nacional, lo que implica una fuerte especialización en tan encumbrada y noble tarea, cual es la de enfrentar agresiones de origen externo 67.

Tal posición fue posteriormente ratificada por el propio presidente De la Rúa.

El gobierno nacional no prevé, ni considera, ni ha resuelto, ni piensa que las Fuerzas Armadas deban actuar en la lucha contra el narcotráfico, respecto a lo cual la acción está referida a las fuerzas de seguridad. La misión de las Fuerzas Armadas es otra 68.

En definitiva, tan tajante definición pareció resolver el tema, al menos provisoriamente, ya que, al igual que durante la gestión menemista, las ambigüedades oficiales acerca de tan polémico tema se expresaron en hechos concretos.

Por esos días, se conoció el "Plan de campaña del Comando Sur para la lucha contra el narcotráfico" difundido en la región por el titular de esa unidad militar norteamericano, el Gral. Charles Wilhelm, y en el que se evaluaba que, una vez que Estados Unidos inicie "operaciones militares decisivas principalmente en las zonas de producción [Colombia]" se preveía que las actividades y estructura del narcotráfico se desplace hacia el sur "afectando no sólo a los países andinos sino a los países que han sido tradicionalmente de tránsito (la Argentina), quedando toda la región involucrada en estas operaciones". En razón de ello, Wilhelm proponía lo mismo de siempre, es decir, el compromiso directo de las Fuerzas Armadas locales en este tipo de actividades 69. Sin embargo, desde el Departamento de Estado de ese país, la posición era otra, es decir, negaban que los Estados Unidos solicitaran la intervención castrense en ese asunto 70.

En este contexto, los sectores militares proclives a la militarización de la seguridad interior avanzaron produciendo algunos hechos institucionales de cierta importancia al respecto. En diciembre de 2000, el Gral. Mugnolo, jefe del EMCO, informó que se puso en funciones la Dirección de Inteligencia para la Defensa (DID) dispuesta en mayo de ese año por medio de la Resolución MD 490/00, a los fines de producir inteligencia en el nivel estratégico-militar. En la oportunidad, dijo que la DID también tendría la obligación de trabajar sobre las "nuevas amenazas" como, por ejemplo, el "terrorismo internacional" o el "narcotráfico" en tanto pueden constituir "una posible agresión al país 71 ". A tono, pues, con esta perspectiva, por esos días, el EMCO distribuyó entre las conducciones de las tres fuerzas militares un extenso informe de inteligencia titulado "Plan Colombia. Amenazas hacia las Fuerzas Armadas", en el que realiza un extenso análisis sobre las consecuencias locales de la lucha contra el narcotráfico llevada a cabo en aquel país y, en cuyo marco, desarrollo una serie de consideraciones claramente

inscritas en el ámbito de la seguridad interior, en particular, consideraciones acerca del narcotráfico y otras cuestiones delictivas. Entre éstas, el informe mencionaba el incremento del tráfico de cocaína, armas y precursores químicos con Bolivia y de marihuana, cocaína y armas con Paraguay, el desplazamiento de áreas de cultivo y de lugares de elaboración de cocaína hacia la Argentina, la aparición de nuevos grupos de traficantes locales y su seguro enfrentamiento con los grupos antiguos, la incidencia de ciertos movimientos sociales paraguayos en la zona limítrofe argentina, el apoyo de la guerrilla colombiana Fuerzas Armadas Colombianas (FARC) a "los grupos violentos que operan en el país, capitalizando la grave situación socioeconómica, para promover la denominada guerra social", el aumento de la "cantidad de inmigrantes ilegales" en nuestro país, etc. También señala que continuarán "las presiones y acciones externas para involucrar a las Fuerzas Armadas argentinas en la lucha contra el narcotráfico".

Lo que está en juego es si el narcotráfico era un problema de represión policial, ahora trasciende ese espacio y se proyecta como una cuestión que incumbe a los ministros de Defensa y, por consiguiente, puede eventualmente involucrar a las Fuerzas Armadas 72.

En este estado de situación finalizó el año 2000, esto es, una situación signada por la vigencia plena de normas legales que prohíben la intervención militar en asuntos de seguridad interior, legislación sostenida en un sólido consenso político mayoritario, y un conjunto de postulaciones y hechos consumados desde las esferas del propio gobierno nacional que violan aquella prescripción y cercenan soterradamente ese trabajoso consenso democrático.

Anacronismos presentes y desafíos futuros

Durante los primeros años de vida democrática, luego de la experiencia autoritaria del PRN, se articuló un "consenso básico en materia de defensa y seguridad" producto de una serie de orientaciones convergentes y compromisos institucionales establecidos entre los sucesivos gobiernos nacionales -Alfonsín, en primer lugar, y Menem, en segundo término- y las principales fuerzas partidarias de la oposición. Entre otros aspectos, este consenso básico giró en torno de la definición de la defensa nacional como el esfuerzo institucional destinado a conjurar las agresiones militares de origen externo, la distinción legal e institucional entre la defensa nacional y la seguridad interior, la conceptualización de las Fuerzas Armadas como instrumentos castrenses de la defensa nacional y no de la seguridad interior, la explícita prohibición de que las Fuerzas Armadas produzcan inteligencia referida a los asuntos de política interna del país y el carácter excepcionalísimo que tendría toda participación militar en la conjuración de situaciones vulneratorias de la seguridad interior. Ello se expresó normativamente en la ley 23.554 de Defensa Nacional y la ley 24.059 de Seguridad Interior.

Asimismo, dicho consenso también se expresó institucionalmente en el ámbito jurisdiccional. En efecto, en septiembre de 2000, la jueza federal de Córdoba, Cristina Garzón de Lascano, resolvió el procesamiento del Gral. (R) Jorge Miná, ex jefe de inteligencia del Ejército hasta diciembre de 1999, del Cnl. José Luis Bo, ex jefe de contrainteligencia del Ejército, del Tte.Cnl. Abel Guillamondegui, ex jefe de la Central de Reunión de Información 141 (CRI 141) con sede en el III Cuerpo de Ejército y de dos suboficiales de esa fuerza y otros funcionarios civiles dependientes de la mencionada central de inteligencia militar, como autores del delito de abuso de autoridad. En verdad,

se los acusó por la realización de "actividades de inteligencia interior", presuntamente encomendadas y supervisadas por el titular del CRI 141, a los efectos de informar sobre la "organización, conformación y cuestiones internas de partidos políticos, gremios, agrupaciones universitarias o barriales, candidatos de partidos políticos, elecciones universitarias, propietarios y directivos de medios de comunicación, realización de actos reuniones, protestas y medidas de fuerza", según se indicó en el auto de procesamiento elaborado por la magistrada. Para Garzón de Lascano, estos hechos, entre otras cuestiones, eran violatorios de las leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior.

[...] En todos los hechos descritos, la tarea de reunión de información -para cuyo cumplimiento se habría hallado específicamente destinada la CRI 141, tal como su propio nombre lo indica- no habría apuntado a temas inherentes a la Defensa Nacional, materia ésta a la cual, por imperativo del texto legal [ley 23.554], el Ejército debe circunscribir su accionar [...]. Así, pues, resulta palmario que las tareas de inteligencia motivo de investigación de las presentes actuaciones -cualquiera hubieran sido las fuentes y medios empleados-, referidas a aspectos de la realidad interna del país [...], habrían constituido flagrantes violaciones de las normas jurídicas citadas [leyes 23.554 y 24.059]. Merece destacarse al respecto que el tenor de la información reunida torna viable afirmar que, así como las conductas enrostradas a los imputados, no habrían respondido ni a la prevención, ni al resguardo de la Defensa Nacional, tampoco habrían estado dirigidas a planes u operaciones de Seguridad Interior -en los que por regla general el Ejército no deben intervenir-, resultando presumiblemente que obedecieran a requerimientos de reducidos sectores, cuyos oscuros intereses no se habrían compadecido en absoluto con el rol que la legislación vigente le asigna a los integrantes de las Fuerzas Armadas, en claro detrimento de nuestro sistema democrático, representativo, republicano y federal 73.

Pues bien, tal como se vio, este consenso básico fue objeto de un proceso de revisión asentado en un conjunto de normas, postulaciones y hechos tendientes a autorizar o efectivizar la intervención militar en asuntos atinentes a la seguridad interior, colocando a las Fuerzas Armadas como factores de control político y social, en una primera etapa (1989-1992) o como instancias de conjuración de "nuevas amenazas", en particular, del narcotráfico, en una segunda etapa (1992-2000). Durante la primera etapa, la postulación y viabilización efectiva de las fuerzas castrenses como factores de control político y social se produjo en el marco de un contexto de creciente crisis política y social. Frente al copamiento al cuartel de La Tablada producido en enero de 1989, Alfonsín autorizó la intervención militar en la producción de inteligencia y la conjuración del accionar de "grupos terroristas", opción impulsada por la conducción militar de la época y respaldada por algunos funcionarios de su gobierno. En verdad, tal copamiento no supuso un "rebrote subversivo", tal como intentó justificar el gobierno y los jefes militares. Menem, por su lado, hizo lo propio a los fines de conjurar situaciones de "conmoción interior" derivadas de los graves conflictos sociales producidos durante los primeros meses de su mandato. En ambos casos, la grave situación político-social condujo a los mandatarios a posicionar a las Fuerzas Armadas como instrumentos de control político y de disciplinamiento social, aún violando aquel consenso básico y aunque era evidente que cualquier situación atentatoria a la seguridad interior, en esos escenarios, hubiera podido ser integralmente conjurada por el accionar de las fuerzas policiales y de seguridad con que contaba el país y las provincias. La desactivación de esos escenarios conflictivos supuso, por cierto, la desarticulación de aquella impronta tendiente a remilitarizar la seguridad interior.

El proceso revisionista desarrollado a mediados de los '90 y desarrollado hasta la actualidad, no estuvo signado por un contexto de recurrente crisis político-social como en otrora sino por un escenario caracterizado por nuevas tendencias en el plano regional, en las relaciones civil-militares y en el presupuestario. En el plano regional, la desactivación de los tradicionales atritos estratégicos y diferendos limítrofes entre Argentina, Brasil y Chile, y la consecuente ausencia de variantes militaristas en el vínculo entre estos países, supusieron la desactivación de las tradicionales hipótesis de guerra sobre la base de las cuales se habían estructurados los pilares organizacionales, funcionales y presupuestarios de las Fuerzas Armadas argentinas durante las últimas cinco décadas. En el plano de las relaciones civil-militares, desde el último levantamiento carapintada y la consecuente desactivación de ese sector del Ejército, se puso en evidencia la plena subordinación militar al gobierno civil, no siempre correspondida por éste a través de la formulación de parámetros claros de conducción sobre los uniformados. Y, finalmente, en el plano presupuestario, se produjo una brusca caída de los recursos fiscales asignados a la defensa nacional y a las instituciones castrenses, generando una tendencia de "desarme «de hecho» de las Fuerzas Armadas", que redundó en un significativo ajuste y achicamiento organizativo y funcional. Estos hechos brindaron un marco condicionante para la vida institucional de las Fuerzas Armadas diferente del anterior, pero en cuyo contexto desde la esfera oficial y desde algunas jefaturas castrenses se comenzó a alentar la participación militar en la conjuración de las "nuevas amenazas" y, específicamente, del narcotráfico. La oferta insistentemente formulada por algunas agencias del gobierno norteamericano alentando esta opción y respaldándola con eventuales ofrecimiento de recursos financieros y operativos, pareció favorecer la posición remilitarizante de la seguridad interior asumida tanto por Menem como por De la Rúa, a veces, en forma soterrada y, en otras ocasiones, de manera explícita. Lo cierto es que, en esta segunda etapa, Menem y De la Rúa, así como también las Fuerzas Armadas y, en particular, el Ejército, se allanaron a la tendencia remilitarizante de la seguridad interior impulsados por obtener un nuevo horizonte de misiones y funciones para los uniformados y nuevos recursos institucionales con los que fuera posible capear la recurrente y manifiesta crisis de identidad y presupuestaria que atraviesa los cuarteles desde hace, por lo menos, una década y media.

Pues bien, no debe pasar inadvertido que, en un contexto democrático en el que es evidente la subordinación castrense a las autoridades civiles gubernamentales, como existe en la Argentina, la responsabilidad primaria en la formulación e implementación de una política de defensa y militar adecuada a las nuevas condiciones regionales de seguridad y al nuevo clima político y económico interno, recae en dichas autoridades. Además, estas nuevas condiciones externas e internas abrieron oportunidades inmejorables para desarrollar una política factible y dinámica en materia militar. No obstante, durante los últimos años, la recurrente falta de política integral de defensa y militar impidió que desde la esfera oficial se formularan las metas institucionales y los ejes temáticos alrededor de los cuales se debería haber reestructurado la organización y funcionamiento las Fuerzas Armadas de cara a los cambios internacionales, regionales y económicos. En el ministerio de Defensa ha primado la "no-política", es decir, la ausencia total de lineamientos integrales al respecto. Es decir, aquellas condiciones fueron sistemáticamente desaprovechadas por los gobiernos civiles.

En este marco, otra manifestación no menor de las deficiencias gubernamentales frente a estas cuestiones lo constituyó el hecho de que, pese a la importancia que tuvo la ley 23.554 en el asentamiento de nuevos parámetros institucionales para la Defensa Nacional y para las Fuerzas Armadas, desde su promulgación y hasta la actualidad, la misma no fue reglamentada por el poder ejecutivo, lo que le quitó operatividad e impidió el funcionamiento integral del sistema de defensa nacional. Asimismo, tampoco se sancionó y promulgó una ley orgánica de las Fuerzas Armadas que regule las funciones y actividades específicas de las mismas, el planeamiento, la logística, la educación profesional, el accionar conjunto y las pautas necesarias para su reestructuración y modernización. Todo ello dejó un vacío jurídico-institucional en cuyo marco se desarrolló el proceso revisionista analizado en este trabajo.

En consecuencia, la adaptación de cada fuerza a este vacío jurídico, a las nuevas condiciones políticas y a las restricciones presupuestarias impuestas en estos años fue decidida y operada autónomamente por sus respectivas conducciones. Ello dio lugar a que algunos jefes castrenses demanden la intervención regular de sus fuerzas en asuntos de seguridad interna, procurando con ello obtener o incrementar recursos fiscales y materiales adicionales y/o neutralizar cualquier eventual reconversión organizacional que supusiera la reducción o achicamiento del aparato institucional de las mismas. No obstante, dicha demanda, lejos de configurar una forma de rearticulación de cierta proyección autónoma de parte de las instituciones castrenses, ha sido, más bien, el reflejo de las deficiencias con que las sucesivas administraciones gubernamentales han atendido los asuntos militares. Es decir, cuando el gobierno civil no fija los lineamientos estratégicos y las prioridades institucionales en materia de defensa y militar, las jefaturas militares deben hacer frente a las necesidades de conducción de sus respectivas fuerzas conforme sus propios criterios, orientaciones e intereses. Pero si a ello se suma que, en lo atinente a las misiones y funciones de las Fuerzas Armadas, particularmente, en todo lo referente a su eventual intervención en seguridad interior, desde la esfera oficial prima una insoslayable ambivalencia, se crea un clima de incertidumbre institucional en cuyo contexto el gobierno no ejerce la conducción efectiva del mando sobre un área sensible de la administración pública y permite que cada fuerza o cada cúpula castrense se proyecte con independencia en temas de enorme gravitación como lo es la seguridad pública, es decir, la seguridad de los ciudadanos. Además, en una situación de este tipo no sólo no se resuelve la crisis institucional, de identidad y presupuestaria que está en la base del problema sino que la misma se agrava al compás de las indefiniciones o ambigüedades gubernamentales.

Ahora bien, no sería ilusorio considerar la posibilidad de que, en un futuro inmediato, la Argentina tuviese que hacer frente a ciertas circunstancias de alta conflictividad política y social y que, en su marco, algunos dirigentes y ciertos uniformados vuelvan a postular abiertamente la vuelta de los militares como factores de estabilidad y de contención político-social. A su vez, la profunda crisis de identidad de los hombres de armas como consecuencia principalmente de la falta de una orientación gubernamental en materia castrense y la necesidad de maximizar posiciones que les permitiesen a las cúpulas militares obtener mayores recursos presupuestarios, no contribuirían en allanar el camino en favor del mantenimiento de una posición de prescindencia política y de rechazo a la eventual participación castrense en asuntos de seguridad interior. Durante todos estos años, aquel consenso básico en materia de defensa y seguridad configuró la más férrea limitación a la intervención castrense en asuntos de seguridad interna, pero si dicho consenso no es acompañado por una política de defensa y militar integral, el

mismo bien puede resultar insuficiente para impedir que las Fuerzas Armadas vuelvan a intervenir en asuntos de seguridad interior. Ello, sin embargo, significaría un sustantivo retroceso institucional para la Argentina, retroceso cuyo trazo más notable no estaría dado por el avance autónomo de los militares sobre ciertas esferas políticas no castrenses sino por la defeción de la clase política en el ejercicio pleno del mando sobre las Fuerzas Armadas.

Marcelo Fabián Sain

Notas

* Investigador del Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas y Sociedad (PIFAS) de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina. E-Mail: msain@unq.edu.ar.

1 De este conjunto de "nuevas amenazas", el narcotráfico configura la cuestión que ha adquirido en los últimos años la mayor gravitación y relevancia en materia de seguridad. Tanto la complejización y extensión en el plano regional y doméstico que tuvo este fenómeno como el énfasis puesto al respecto por los Estados Unidos, actor dominante en el escenario regional, en el abordaje del mismo, han colocado a dicha problemática como una de las prioridades básicas en materia de seguridad para nuestros países.

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

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

4 CÁMARA DE SENADORES, Diario de Sesiones, 22 y 23 de octubre de 1986, pp. 3518 y 3519.

5 Vale indicar que el "programa de mecanismos de alerta" fue posteriormente derogado en ocasión de la promulgación de la ley 24.059 de Seguridad Interior.

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

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

8 Tanto el gobierno nacional como la cúpula del Ejército interpretaron que tal copamiento constituyó un "rebrote subversivo". No obstante, los acontecimientos posteriores demostraron que, en verdad, se trató de una acción aislada llevada a cabo por un diminuto grupo de cuadros políticos sin formación ni organización guerrillera y que, además, en esa ocasión la mencionada organización se hallaba infiltrada por personal de la inteligencia castrense. Véase: Revista Somos, Buenos Aires, 25 de enero de 1989; diario Página/12, Buenos Aires, 5 de febrero de 1989; y revista El Porteño, Buenos Aires, febrero y marzo de 1989.

9 Publicado en el Boletín Oficial del 31 de enero de 1989. El Consejo de Seguridad fue disuelto mediante el dto.1573/89, promulgado el 27 de diciembre del mismo año.

- 10 Diario Página/12, Buenos Aires, 10 de febrero de 1989.
- 11 Publicado en el Boletín Oficial del 16 de marzo de 1989.
- 12 He abordado detalladamente este proceso en: SAIN, Marcelo Fabián, Alfonsín, Menem e as relações cívico-militares. A construção do controle sobre as Forças Armadas na Argentina democrática (1983-1995), tesis de doctorado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, São Paulo, Brasil, diciembre de 1998, cap. VI.
- 13 Diario Página/12, Buenos Aires, 7 de mayo de 1989.
- 14 Diario Página/12, Buenos Aires, 2 de junio de 1989.
- 15 Véase: RUSSELL, Roberto y ZUVANIC, Laura, "La política exterior argentina en 1990: la profundización del alineamiento con Occidente", en RUSSELL, Roberto y otros, Las políticas exteriores de Argentina y Brasil durante 1990, FLACSO-Programa Argentina, Serie de Documentos e Informes de Investigación Nro.110, Diciembre 1990; ESCUDE, Carlos, Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina, Planeta, Buenos Aires, 1992.
- 16 He trabajado más ampliamente este tema en: SAIN, Marcelo Fabián, "Democracia e Forças Armadas: entre a subordinação militar e os «defeitos» civis", en D´ARAÚJO, María Celina y CASTRO, Celso (Orgs.), Democracia e Forças Armadas no Cone Sul, Editora FGV, Rio de Janeiro, 2000.
- 17 Véase: SAIN, Marcelo, Los levantamientos carapintada, 1987/1991, CEAL, Buenos Aires, tomos I y II, 1994.
- 18 Diario Página/12, Buenos Aires, 9 de julio de 1989.
- 19 Diario Página/12, Buenos Aires, 2 de noviembre de 1989.
- 20 Diario Clarín, Buenos Aires, 26 de noviembre de 1989.
- 21 Diario Página/12, Buenos Aires, 19 y 28 de enero de 1990.
- 22 Diario Página/12, Buenos Aires, 28 de enero de 1990.
- 23 Diario Clarín, Buenos Aires, 8 y 16 de febrero de 1990.
- 24 Diario Página/12, Buenos Aires, 14 de febrero de 1990.
- 25 Diario Clarín, Buenos Aires, 22 de febrero de 1990.
- 26 Publicado en el Boletín Oficial del 7 de marzo de 1990.
- 27 Diario Clarín, Buenos Aires, 5 de marzo de 1990.
- 28 Diario Página/12, Buenos Aires, 8 de marzo de 1990.
- 29 Diario Página/12, Buenos Aires, 11 de marzo de 1990.
- 30 Diario Página/12, Buenos Aires, 13 de febrero de 1990.
- 31 Diario Página/12, Buenos Aires, 15 y 18 de mayo de 1990; diario Clarín, Buenos Aires, 16 de mayo de 1990.
- 32 Diario Clarín, Buenos Aires, 30 de mayo de 1990.
- 33 Diario La Razón, Buenos Aires, 28 de junio de 1990; diario La Prensa, Buenos Aires, 4 de julio de 1990.
- 34 Diario La Prensa, Buenos Aires, 9 de agosto de 1990.
- 35 Diario Ámbito Financiero, Buenos Aires, 11 de abril de 1991.
- 36 Diario Página/12, Buenos Aires, 11 de abril de 1991.
- 37 Diario Clarín, Buenos Aires, 24 de abril de 1991.
- 38 HENS, Marián y SANAHUJA, José Antonio, "Seguridad, conflictos y reconversión militar en América Latina" en revista Nueva Sociedad, Caracas, nro. 139, julio-agosto de 1995, p. 58.
- 39 Diario Clarín, Buenos Aires, 5 de marzo de 1994.
- 40 Diarios La Nación, Clarín y Página/12, Buenos Aires, 23 de marzo de 1994.
- 41 Diario Tiempo Militar, Buenos Aires, nro. 26, 8 de abril de 1994.
- 42 Diario Clarín, Buenos Aires, 31 de marzo de 1996.

- 43 Diario El Cronista Comercial, Buenos Aires, 9 de mayo de 1996.
- 44 Véase: Diario Página/12, Buenos Aires, 3 y 10 de octubre de 1997.
- 45 Diario Clarín, Buenos Aires, 8 de diciembre de 1996.
- 46 Publicado en el Boletín Oficial del 7 de octubre de 1996.
- 47 Diario Clarín, Buenos Aires, 6 de diciembre de 1996.
- 48 Diario Clarín, Buenos Aires, 17 de diciembre de 1996.
- 49 Diario Clarín, Buenos Aires, 20 de enero de 1997.
- 50 DOMÍNGUEZ, Jorge, "Política de Defensa del gobierno nacional", en Revista de la Escuela Superior de Guerra Aérea, Buenos Aires, nro.197, 2do semestre de 1997, p.56.
- 51 Diario Clarín, Buenos Aires, 13 de marzo de 1997.
- 52 Diario Clarín, Segunda Sección, Buenos Aires, 19 de octubre de 1997.
- 53 Diario Clarín, Buenos Aires, 28 y 29 de julio de 1997.
- 54 Diarios Clarín y La Nación, Buenos Aires, 17 de diciembre de 1997.
- 55 Diario Clarín, Buenos Aires, 22 de diciembre de 1997.
- 56 Extractos del discurso del ministro Corach registrados por el autor de este trabajo durante el desarrollo del evento.
- 57 Diario Página/12, Buenos Aires, 13 de junio de 1999.
- 58 Según los organizadores del evento, las citadas conclusiones elaboradas por los diversos grupos de trabajo irían a ser publicadas en forma inmediata, hecho que nunca ocurrió. Las mismas fueron obtenidos por el autor del presente trabajo, quien participó del mismo durante todo su desarrollo.
- 59 Diario Página/12, Buenos Aires, 13 de junio de 1999.
- 60 Diario La Nación, Buenos Aires, 24 de septiembre de 1999.
- 61 Diario La Nación, Buenos Aires, 15 de marzo de 2000.
- 62 Diario Página/12, Buenos Aires, 16 de abril de 2000 y 25 de febrero de 2001.
- 63 Diario Clarín, Buenos Aires, 29 de marzo de 2000.
- 64 Diario La Nación, Buenos Aires, 3 y 4 de mayo de 2000. Pese a las posteriores desmentidas oficiales, algunos días más tarde, el Gral. Juan Carlos Mugnolo, titular del EMCO, reconoció la veracidad de dicha convocatoria y de la mencionada instrucción presidencial (en: Diario La Nación, Buenos Aires, 29 de mayo de 2000).
- 65 Diario Página/12, Buenos Aires, 16 de abril de 2000.
- 66 Diario La Nación, Buenos Aires, 5 de mayo de 2000.
- 67 Exposición del Secretario de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico, Lorenzo Cortese, en la XVIII Conferencia Internacional para el Control de Drogas (IDEC), Buenos Aires, 6 de abril de 2000.
- 68 Diarios Página/12 y La Nación, Buenos Aires, 6 de julio de 2000.
- 69 Diario Ámbito Financiero, Buenos Aires, 5 de mayo de 2000.
- 70 Diario La Nación, Buenos Aires, 13 de junio de 2000.
- 71 Diario La Nación, Buenos Aires, 4 de diciembre de 2000.
- 72 Diario Página/12, Buenos Aires, 25 de febrero de 2001.
- 73 GARZÓN de LASCANO, Cristina, Autos de Procesamiento caratulados «NN p.s.n., infracción art.248 del Código Penal», Córdoba, 12 de septiembre de 2000.