

El Rol de las Fuerzas armadas y las situaciones de crisis política, económica y social

José Manuel Ugarte
Universidad de Buenos Aires;
Instituto de Estudios sobre Seguridad y Crimen Organizado (ISCO);
Senado de la Nación (Argentina)

manugar@arnet.com.ar / manugua@hotmail.com / manu@internet.siscotel.com

Abstract:

El trabajo analiza el rol que cumplen las Fuerzas Armadas latinoamericanas en situaciones de crisis política, económica y social.

Tras un marco teórico el autor analiza el rol cumplido por las Fuerzas Armadas argentinas durante la grave crisis experimentada por su país durante los años 2001 y 2002 y lo compara con el cumplido por las Fuerzas Armadas venezolanas durante las crisis de febrero de 1989, febrero de 1992 y en la actualidad, y por las Fuerzas Armadas ecuatorianas durante la crisis de Enero de 2000.

El análisis incluye una comparación entre los roles de las Fuerzas Armadas de los tres países y arriba a conclusiones respecto de la existencia de una relación entre tales roles y el papel cumplido efectivamente por las aludidas fuerzas en las situaciones de crisis..

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

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

Las democracias recuperadas de la región se ven castigadas por el descreimiento y la apatía generalizados del electorado, el rechazo a la dirigencia política, el creciente cuestionamiento a la representatividad de los gobernantes y el rechazo a las políticas de ajuste.

Frente a situaciones de crisis que repercuten fuertemente en la vida cotidiana de los países latinoamericanos, ¿existe o no un rol de las Fuerzas Armadas, como tales, es decir, como instituciones? Tales situaciones, ¿inciden en su rol? En caso afirmativo, ¿en qué forma? ¿Qué rol han asumido, en la práctica?

Será objeto de análisis el rol asumido por las Fuerzas Armadas argentinas con motivo de la grave crisis experimentada en su país el 19 y 20 de diciembre de 2001, y habremos de compararlo brevemente con el rol desempeñado por las Fuerzas Armadas venezolanas y ecuatorianas en las crisis experimentadas por ambos países.

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

2.1. *Apoyo a la comunidad y Fuerzas Armadas.*

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

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

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

Probablemente la primera distinción que quepa efectuar es si ese rol tiene carácter *excepcional*—es decir, que salvo circunstancias de extrema gravedad, no implica el empleo de un número muy significativo de personal y medios materiales de las Fuerzas Armadas— o bien si es *permanente*, es decir, si en tiempos ordinarios implica el empleo de personal y medios materiales significativos e inclusive provoca que dichas fuerzas *desarrollen medios y creen organismos para el desempeño de esa tarea*.

Este último aspecto es fundamental. Que las Fuerzas Armadas empleen para tareas de apoyo a la comunidad el personal y los medios que utilizan para prepararse para la defensa, no constituye sino el uso beneficioso de una capacidad remanente que de otro modo se perdería.

Si en cambio la tarea de apoyo a la comunidad adquiere tal magnitud, que pasa a perjudicar el adiestramiento y la condición de alistamiento de la fuerza armada que la presta, la misión fundamental para la que se constituyen las Fuerzas Armadas —la defensa— se ve postergada por otra misión que ya no es la que justifica su razón de ser. También cabe examinar si en dichas tareas, las Fuerzas Armadas deben cooperar con los organismos estatales competentes para tales tareas, o deben tender a sustituirlos

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

La tesis central de la obra colectiva *Los militares y los países en desarrollo*¹ es la relativa a que en la realidad histórica, sociológica y política ese rol ha sido tradicionalmente distinto en los países en desarrollo.

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

Importante es la observación que efectuó en la misma obra Edward Shils², en el sentido que *Entre más de treinta estados que han adquirido soberanía desde el final de la Segunda Guerra Mundial, las fuerzas militares han jugado un importante papel político lo menos en diez de*

¹ Edward Shils, Lucian W. Pye, John J. Johnson, Edwin Liewen, Guy J. Pauker, D.A. Wilson, Manfred Halpern y Ben Halpern, *Los militares y los países en desarrollo (The Role of the Military In Underdeveloped Countries)*, introducción de John J. Johnson, y prólogo a la edición argentina de Venancio Carullo, una de las expresiones más notorias del pensamiento militar argentino durante la Guerra Fría (Editorial Pleamar, Buenos Aires, 1967. Para nuestro análisis, reviste interés primordial la ya mencionada introducción y el artículo de Jonson titulado *Los militares latinoamericanos como grupo competidor*, así como, por razones diversas, el prólogo de Venancio Carullo.

² Edward Shils, *Los militares en el desarrollo político de los nuevos Estados*, en *Los militares y los países en desarrollo*, cit.

ellos...en la América latina, las fuerzas armadas históricamente han jugado un papel similar al de los militares en muchos de los nuevos estados de Asia y África. Los estados más antiguos y mejor establecidos de Occidente y los estados comunistas se han en una relación diferente entre los militares y los sectores civiles de la élite. En la mayoría de estos países los militares tienen una influencia considerable en la política extranjera y de defensa pero juegan un papel muy pequeño en la política doméstica o su administración...

En otra obra de importancia para el análisis del pensamiento vigente en círculos políticos y académicos estadounidenses sobre la problemática militar en América Latina, ampliamente divulgada además en dicha región, Edwin Lieuwen³ ubicó, al igual que Johnson, el origen de la asunción por parte de las fuerzas armadas latinoamericanas de funciones ajenas al rol estrictamente militar, en la propia historia latinoamericana, señalando que tal circunstancia es una herencia que se remonta a los orígenes de la nación misma...

Alfred Stepan⁴ señaló sobre las razones que llevaron a las fuerzas armadas brasileñas a abandonar el rol *moderador* que mantuvieron por muchos años para dar el primer golpe militar ocurrido en Brasil durante el siglo XX –que inició otra serie de movimientos similares en Latinoamérica- que *El proceso mismo de conflictos económicos, sociales e ideológicos desencadenados en el período que va de 1961 a 1964 instiló, en muchos integrantes del cuerpo de oficiales, un sentimiento de inseguridad institucional, así como actitudes autoritarias y ansias de transformar el sistema cada vez más apartado de las premisas centrales de la pauta moderadora de relaciones cívico-militares...*

En un trabajo que resume muchos de los aportes teóricos que se han realizado sobre el tema, Arturo Valenzuela señalaba⁵ que *La atención otorgada al nivel de cultura política, el grado de institucionalización o la fortaleza del sistema social como explicación de los golpes militares, contribuyó a una reinterpretación del rol que cabía a las fuerzas armadas en el proceso del desarrollo político. Mientras que la literatura más tradicional había considerado al militar como parte del problema, las nuevas corrientes lo concibieron como parte de la solución. Mientras que las instituciones civiles eran caracterizadas como débiles y difusas, se describía a los militares como modernos, poderosos y coherentes. Con sus valores universalistas, modernas redes de comunicación, disciplina y experiencia técnica, las fuerzas armadas eran consideradas como elementos modernizadores por excelencia...*

No queremos dejar esta enumeración de reflexiones que creemos atinentes al tema sin citar otra obra clásica. Finer, en *Los militares en la política mundial*⁶ cuestionó la afirmación de Huntington⁷ en cuanto a que el método más seguro de aislar a los militares de la política es el de alentarlos a ser plenamente profesionales, logrando que de ese modo el militar pase a ser políticamente estéril y neutral. Recordando casos notorios de cuerpos de oficiales altamente profesionalizados que intervinieron en política, como el alemán y el japonés, Finer sostuvo que puede suceder que el profesionalismo puede a veces impulsar a los militares a chocar con las autoridades civiles –especialmente tentándolos a diferenciar entre el Estado y los gobernantes ocasionales- señalando que, en definitiva, es el reconocimiento de la autoridad civil el elemento fundamental; *la comprensión perfectamente clara de los militares de la moderna Gran Bretaña y de Estados Unidos de que el poder civil es la máxima autoridad y se lo debe obedecer...*⁸

³ Edwin Lieuwen, *Armas y política en América Latina*, Sur, Buenos Aires, Editorial Sur, Buenos Aires, 1960.

⁴ Alfred Stepan, *Brasil: Los militares y la política*, Amorrortu editores, Buenos Aires, pág. 162.

⁵ Arturo Valenzuela, *Los militares y la teoría en ciencias sociales*, en la obra colectiva *Los militares: ¿El retorno a los cuarteles?* Fundación del Tercer Mundo, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1985, pág. 144.

⁶ Más conocida por el título de su original inglés: *The man on Horseback – The Role of the Military in Politics*. La edición española citada es de Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1969.

⁷ En *The Soldier and the State*.

⁸ S.E. Finer, obra citada, páginas 38-43.

2.3. Rol de las Fuerzas Armadas en relación al desarrollo.

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

Inexistente virtualmente en los países desarrollados, dicho rol ha sido considerado sumamente importante en muchos países en desarrollo, vinculándose al concepto de *desarrollo* con el concepto de *seguridad*.⁹

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

3. Crisis política, económica y social en la Argentina.

3.1. Introducción: acaecimiento de la crisis.

Los graves tumultos y episodios de violencia –incluyendo saqueos masivos de comercios, particularmente en el conurbano bonaerense, pero luego en la propia Ciudad de Buenos Aires y en distintos puntos del interior—producidos el día 19 y 20 de diciembre de 2001, con un saldo de diez y seis muertos, y precedidos en los días inmediatamente previos, por desórdenes y asonadas de diverso tipo- concluyeron con la renuncia presentada por el presidente Fernando De la Rúa, tras sólo dos años de mandato.

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

Aunque la extraordinaria gravedad de la crisis sorprendió en el mundo, a pocos se les escapaba poco tiempo antes de producida, la cercanía de la caída. Pocos días antes de la catástrofe, el influyente diario británico *The Economist* planteaba la evidente imposibilidad de los propósitos argentinos de resistir el *default*.¹⁰

Los últimos años del gobierno del Presidente Carlos Menem habían transcurrido entre la recesión y un creciente endeudamiento interno y externo que se tradujo en altas tasas de interés y crecientes caídas empresarias. Al asumir el gobierno De la Rúa, el Fondo Monetario

⁹ Sobre este aspecto existe una gran cantidad de bibliografía. Se trata de un aspecto clásico de las doctrinas de seguridad vigentes en Latinoamérica en la época del conflicto Este-Oeste y que perduran en algunos países. A título de mero ejemplo, v. *Manual Básico*, Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 1976.

¹⁰ *The Economist*, 1° de Noviembre de 2001. El artículo llevaba el elocuente título *Time to end the agony* (Es tiempo de terminar la agonía) y el subtítulo, más elocuente aún, *Default looks unavoidable, but outsiders should help pick up the pieces* (El *default* aparece como inevitable, pero los de afuera deberían ayudar a levantar las piezas). Aunque el artículo de *The Economist* fue el que más difusión –e impacto– tuvo en la Argentina, pocos días antes, el 29 de octubre de 2001, el 29 de Octubre de 2001 el *Business Week* en un artículo fechado en Buenos Aires del columnista Joshua Goodman, titulado *Now, Argentina's default looks inevitable* (Ahora, el *default* argentino aparece como inevitable) con el subtítulo, también elocuente, *With the U.S. preoccupied, a bailout is unlikely* (Con Estados Unidos preocupados (un paquete de ayuda parece poco probable) se señalaba que Wall Street ya consideraba inevitable el *default* argentino, destacando que el único factor que podía evitarlo, un paquete de ayuda estadounidense, no era posible por hallarse Estados Unidos empeñado prioritariamente en la lucha antiterrorista tras el 11 de Septiembre.

Internacional exigió para el otorgamiento de nuevos créditos la adopción de medidas de ajuste cuya adopción contribuyó a la impopularidad del gobierno.

Agravada la recesión e incrementadas las dificultades para obtener nuevos créditos, comenzó la alarma internacional por la posibilidad de caída del país en *default*, desapareciendo el ingreso de capitales, que iniciaron una fuga masiva. Finalmente el ministro de Economía Domingo Felipe Cavallo, ante la evidencia de masivos retiros de depósitos –que amenazaban con la caída del sistema bancario-, dispuso un casi total congelamiento de aquellos, resultando el brusco agravamiento de la ya grave recesión

El cuadro político que ofrecía el país era también de extrema debilidad. Ambos factores –el económico y el político- determinaron el estallido de la crisis.

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

En materia de rol de las fuerzas armadas, Argentina compartió la condición de la generalidad de los países latinoamericanos, en cuanto a una herencia hispánica que correspondió a la del Ejército español del absolutismo. Éste, se caracterizó por la *utilización plurifuncional*, que incluía funciones de administración, gobierno, judiciales y, obviamente, de seguridad interior¹¹.

Compartió también con la mayoría de dichos países las características de una larga lucha por la independencia, y de largos años de luchas civiles, que acentuaron el rol político de caudillos militares. Hacia fines de la década de 1950 se produjo el arribo al país de las doctrinas militares derivadas del Conflicto Este-Oeste.¹²

La legislación en materia de defensa nacional reflejó tales conceptos, mereciéndose destacar en tal sentido los conceptos de seguridad y de defensa emanados de la Ley de Defensa Nacional N° 16.970.¹³

En dicha ley se asignó al concepto de *seguridad nacional* un carácter virtualmente omnicompreensivo, que incluía tanto la política exterior y la defensa nacional como de la seguridad interna y en buena medida, de la política general del Estado (artículo 2°); asignándose igual amplitud al concepto de *defensa nacional*, definido como *el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr la seguridad nacional* (art. 3°).

Las disposiciones de la ley establecían un sistema de planeamiento basado en la relación *seguridad-desarrollo*, derivándose de ella un amplio rol militar en ambos aspectos. Concepciones similares rigieron en la época en otros países latinoamericanos¹⁴.

¹¹ Reflejada muy adecuadamente en la obra de Fernando López Ramón, *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, especialmente págs.38-55.

¹² Sobre las doctrinas de defensa y seguridad de América Latina –especialmente de este período- y sus consecuencias políticas, remitimos a nuestro trabajo *Las doctrinas de defensa y seguridad en América Latina, sus peculiaridades, y sus consecuencias políticas*, ensayo presentado en Latin American Studies Association, Washington, 2001.

¹³ Para un análisis de la legislación de defensa y seguridad vigente en la Argentina hasta 1990, los conceptos de defensa y seguridad que pueden extraerse de sus normas, y su comparación con otros conceptos y estructuras en materia de defensa y seguridad en otros países, remitimos a nuestro libro *Seguridad Interior*, Fundación Arturo Illia, Buenos Aires, 1990.

¹⁴ Recordemos solamente que el concepto de *seguridad nacional* vigente en Brasil era el de *Garantía de la obtención de los objetivos nacionales contra oposiciones tanto internas como externas* (Ley de Seguridad Nacional de 1969, Decreto-Ley N° 898 de 1969). En cuanto a la amplitud del rol de las fuerzas armadas, recordemos que la Constitución de la República de Venezuela del 23 de Enero de 1961, asignaba a éstas *la defensa nacional, la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto por la*

Producida la restauración de la vigencia del sistema democrático el 10 de diciembre de 1983, tuvo lugar por consenso de los sectores políticos representados en el Congreso la sanción de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, el 13 de abril de 1988 y, posteriormente el 18 de diciembre de 1991, también por idéntico consenso, de la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, que diseñaron nuevas estructuras y roles en materia de defensa nacional y de seguridad interior, precisando el rol de las fuerzas armadas, limitándolo a la disuasión y en su caso respuesta a las agresiones de origen externo (art. 2°, Ley N° 23.554).

Por su parte, la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior estableció la coordinación en el ámbito del Ministerio del Interior¹⁵ del accionar de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad del Estado Nacional y en ciertos aspectos de las policías provinciales, limitando el rol de las Fuerzas Armadas al *apoyo* a las operaciones de seguridad interior –a requerimiento- con sus servicios y elementos, excluyendo los de inteligencia y de combate; pudiendo disponer excepcionalmente el Presidente de la Nación el empleo de los elementos de combate de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior, en caso de que fueran superadas en una situación determinada las capacidades de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad, previa declaración del estado de sitio. Esa forma excepcional de empleo no ha sido nunca dispuesta, hasta el momento (agosto de 2003)

También incluyó el rol de las fuerzas armadas la *defensa o protección civil*, tanto en caso de guerra como de desastres naturales (arts. 33 de la Ley N° 23.554 y art. 23 inc. c), Ley N° 24.059). La sanción de la Ley N° 24.948 (8 de abril de 1998) incluyó en tal misión a las operaciones de paz en el marco de las Naciones Unidas, y a las operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.

En materia de *relaciones civiles-militares*, cabe señalar, concordando con David Pion-Berlin, que la Argentina se caracterizaba a la sazón por poseer las fuerzas armadas más subordinadas al poder civil de Sud América.¹⁶

Esta circunstancia era debida a varios factores, entre los cuales cabe consignar a nuestro juicio la clara definición del rol de las Fuerzas Armadas y las características ya señaladas de dicho rol; y también la estructuración concreta de un Sistema Nacional de Seguridad Interior con órganos de conducción y de control diversos a los propios del Sistema de Defensa Nacional y con sus propios instrumentos y doctrina¹⁷.

También en el mismo sentido cabe consignar la reorganización del Sistema Nacional de Inteligencia, a través de la Ley N° 25.520 de *Inteligencia Nacional*. Pese a las deficiencias que

Constitución y por las leyes. Adviértase que a la sazón y por muchos años, Venezuela fue un verdadero modelo para América Latina por la estabilidad de sus instituciones democráticas, que transcurrieron prácticamente incólumes el difícil período del Conflicto Este-Oeste. Sobre estos aspectos, remitimos a, del autor, *Seguridad Interior*, Fundación Arturo Illia, Buenos Aires, 1990, y *Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina y sus consecuencias políticas*, citado.

¹⁵ Actualmente en el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

¹⁶ David Pion-Berlin, *Civil-Military Circumvention*, en, de David Pion-Berlin, *Civil-Military Relations in Latin America*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill and London, 2001, págs. 135-160.. El autor, uno de los mejor informados analistas de las relaciones civiles-militares en Argentina, señalaba en la nota 4 de su trabajo que *Los tests más fuertes de subordinación son aquellos que verifican el cumplimiento por parte de los militares de políticas a los que ellos se oponen. Los ejemplos en Argentina de tal subordinación son más numerosos que en cualquier otro estado de Sud América*.

¹⁷ Con cierta similitud a la creación, en Estados Unidos de América, del Departamento de Seguridad Interna, v. *Homeland Security Act of 2002*, Congreso de los Estados Unidos.

pueden señalarse a esta ley,¹⁸ prevé inequívocamente la conducción de la actividad de inteligencia por parte del poder constitucional.

Entre los factores contribuyentes a esta situación, cabe consignar a nuestro juicio el fortalecimiento del rol del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y el establecimiento de un Ministerio de Defensa con amplias facultades, como órgano político y administrativo a través del cual el Presidente de la Nación ejerce la conducción de las Fuerzas Armadas,¹⁹ así como la posesión por parte del Presidente de la Nación y del Ministro de Defensa de facultades de designación y relevo del Jefe de Estado Mayor Conjunto y de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas sin limitaciones.

No obstante, aún la situación en esta materia dista de la existente en democracias consolidadas.²⁰ Como agudamente señala David Pion-Berlin en el trabajo ya citado²¹, la claridad de la cadena de comando legalmente establecida y la atribución a las autoridades constitucionales, fundamentalmente al Presidente de la Nación y al Ministro de Defensa, así como la creación de un Ministerio de Defensa fuerte, tropezaron con la falta de voluntad política de quienes ejercieron dicho ministerio por ejercer tales atribuciones.²² Como dice Pion-Berlin, *Los ministros civiles de defensa y sus asesores no han formulado políticas.*

A nuestro juicio, existió una concepción errada de la misión del ministro de Defensa. Mientras que en la clásica concepción de Samuel Huntington en su clásico *El Soldado y el Estado* el ministro de Defensa *es más el delegado del pueblo norteamericano ante los militares* que vocero militar, *aunque hay, por supuesto, un sentido en el cual el secretario debe funcionar... como 'el delegado de la defensa'*²³ los ministros de Defensa argentinos en general omitieron el primero de los roles indicados.

Un Ministerio dirigido por una persona con las calidades preconizadas por Huntington en la obra precedentemente citada²⁴, tendría el efecto de compensar holgadamente a las Fuerzas Armadas las limitaciones en materia de influencia política derivadas del preciso rol que poseen, con un adecuado horizonte y estímulo profesional. Ello no sucede y como consecuencia, todavía la transición argentina es, en palabras de J. Patrice Mc Sherry, *una transición incompleta.*²⁵

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

Producida la crisis a que hemos hecho referencia, con la rápida sucesión de designaciones y renuncia de Presidentes en medio de una crisis económica y social extrema, las Fuerzas Armadas hicieron conocer en forma reiterada e inequívoca su posición de respaldo al orden

¹⁸ Para un análisis de la Ley N° 25.520 remitimos a nuestro comentario sobre ella –*Análisis de la Ley de Inteligencia Nacional* argentina- realizado con la cercanía que brinda la circunstancia de haber formado parte del grupo de asesores que participaron en su redacción, que se encuentra en el *website* de la *Federation of American Scientist*, www.fas.org en la sección de inteligencia, capítulo reservado a la Argentina.

¹⁹ V. Ley N° 23.554 de Defensa Nacional.

²⁰ Como lo señala J. Patrice Mc Sherry, en su excelente trabajo de investigación, *Incomplete Transition: Military Power and Democracy in Argentina*, St Martin's Press, New York, 1997.

²¹ David Pion-Berlin, *Civil-Military Circumvention*, citado, especialmente páginas 151/153.

²² Con la excepción en muchos aspectos del economista Ricardo López Murphy.

²³ Samuel Huntington, *El Soldado y el Estado*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1964, pág. 494.

²⁴ Samuel Huntington, *El Soldado y el Estado* cit., pág. 497.

²⁵ Algunas ideas respecto de cuál debiera ser el rol del ministro de Defensa, particularmente en un país en transición como la Argentina, y los riesgos derivados de una gestión ministerial de representación de los deseos de las Fuerzas Armadas, pueden ser encontradas en nuestra nota *El Ministro de Defensa*, publicada en el diario *Página 12* de Buenos Aires, el 17 de junio de 2002.

constitucional y opuesta al golpe de Estado²⁶. Dicha actitud constituyó una cooperación de innegable valor para la estabilidad del país, en tan críticas circunstancias.

No obstante, también es preciso reconocer que como continuación de diversos episodios producidos durante el segundo año de la administración encabezada por Fernando De la Rúa, en los prolegómenos de la crisis- se produjeron intentos de cambio de una de las bases del modelo vigente en la Argentina de relaciones civiles-militares: la limitación del rol de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior.

Entre los antecedentes a que nos referimos merecen mencionarse: la presentación por parte del ministro de Defensa José Horacio Jaunarena de un proyecto tendiente a la incorporación de la Prefectura Naval Argentina –policía marítima- a la Armada Argentina, quien de ese modo adquiriría funciones de seguridad interior; frustrado por la oposición que halló;²⁷ proyecto del Ministerio de Defensa relativo a que el Ejército se hiciera cargo de las funciones de Gendarmería Nacional en las fronteras²⁸, apoyada por el, teniente general Ricardo Brinzoni;²⁹ también del Ministerio de Defensa proponiendo la incorporación a dicho ministerio de la Secretaría de Seguridad Interior al Ministerio de Defensa, colocando de ese modo a las instituciones policiales y fuerzas de seguridad bajo el control del ministerio de Defensa, etc.

Estos proyectos –apoyados por las Fuerzas Armadas- cobraron particular vigor producido el atentado del 11 de setiembre de 2001, expresando al respecto el ministro Jaunarena que *Esto es similar a la caída del muro de Berlín, hay que replantear los conceptos de defensa y de seguridad. Hay que repensar el sistema de seguridad argentino*,³⁰ proponiéndose como consecuencia la modificación de las leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior. Estos proyectos recibieron críticas³¹ no prosperando.

Esta tendencia se acentuó producida la caída del gobierno encabezado por De la Rúa, habiendo sido Jaunarena designado ministro de Defensa por parte del nuevo presidente Duhalde, en febrero del 2003 Inmediatamente fue reflatada la iniciativa de reemplazar a Gendarmería Nacional por el Ejército en la seguridad de las fronteras.³² Posteriormente, renació en pleno la idea de unificar los ámbitos de Defensa y Seguridad, incorporando a la Secretaría de Seguridad Interior al ministerio de Defensa, planteada por Jaunarena el 30 de mayo de 2002, en un seminario organizado por la Universidad del Salvador y la escuela de postgrado Época, con la presencia y apoyo explícito del teniente general Brinzoni y la presencia de otros jefes militares.³³

De un artículo del periodista Guido Braslavsky, -Clarín de Buenos Aires-, surge lo siguiente:

²⁶ Así, declaraciones del teniente general Brinzoni, negando que las FF.AA. fueran una opción de poder – Clarín, 30 de mayo de 2002; La Nación, 11 de junio de 2002; La Nación, 10 de julio de 2002; Página 12, 2 de julio de 2002;

²⁷ Sobre este proyecto, su origen y propósitos, resulta de interés el artículo de Horacio Verbitsky Un Nuevo avance militar para realizar tareas de seguridad interior prohibidas por Ley: Armadura con la excusa de la crisis, publicado en el diario Página 12 (Buenos Aires) del 1 de agosto de 2001.

²⁸ La Nación, 17 de setiembre de 2001, artículo citado. Ello se produciría con el desplazamiento de una fuerza de seguridad –Gendarmería Nacional- de dicha función de seguridad, la que pasaría a hallarse a cargo del Ejército.

²⁹ A la sazón Jefe del Estado Mayor General del Ejército.

³⁰ La Nación, 17 de setiembre de 2001, Replanteos de la seguridad interior y de la defensa nacional: Jaunarena impulsa modificaciones.

³¹ Entre las cuales incluimos El terrorismo no es tema militar, entrevista realizada al autor de este artículo por Sergio Moreno, en el diario Página 12 de Buenos Aires, 4 de octubre de 2001.

³² La Nación del 23 de febrero de 2002, Definen el redesplicue del Ejército, artículo del columnista Sergio Braslavsky. Según el columnista, se trataba de dar a las Fuerzas Armadas una función concreta en la crisis.

³³ La Nación, 2 de junio de 2002.

La posición de Jaunarena, en verdad, no fue novedosa. Ya el año pasado este diario reveló un proyecto de su cartera para fusionar la Armada y la Prefectura Naval. Pero el ministro radical nunca había sido tan enfático en público... Más lejos llegó el jefe del Ejército, que reflató, al menos en idea, otro proyecto que circuló el año pasado, aun antes de los atentados del 11 de setiembre, sobre un "superministerio" de seguridad...³⁴. Dicho ministerio unificaría las áreas de defensa nacional y seguridad interior, incluyendo las áreas de documentación personal, aduanas y migraciones. No obstante, el presidente Eduardo Duhalde desautorizó estos proyectos³⁵

En definitiva, Jaunarena y Brinzoni impulsaban la derogación de las Leyes de Defensa Nacional y Seguridad Interior³⁶ Esta posición fue ratificada por Brinzoni posteriormente en una cena pública, oportunidad en que propició incrementar el rol militar en relación a las *nuevas amenazas*, generando un sistema estratégico basado en la cooperación entre los países de Sudamérica³⁷ para enfrentar *conflictos difusos* que incluían *narcotráfico, terrorismo, y delincuencia organizada en general*. Las reacciones críticas de diversos sectores³⁸ determinaron el fracaso³⁹ del proyecto.

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

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

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

Dicha actitud se encontró con un poder político inicialmente entusiasmado y posteriormente renuente.

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

³⁴ Clarín del 1° de junio de 2002 *El gobierno y la crisis: El tema ya genera polémica. Reflan la idea de unificar las áreas de Defensa y Seguridad*. Entre los muchos aspectos de interés del relativamente breve artículo, se encuentra uno de los pocos testimonios de los reales alcances de este proyecto: la idea de incorporar a Gendarmería Nacional –policía militarizada de fronteras- con el Ejército, transparentemente expresado al sostener que ya no era necesario que fueran dos fuerzas distintas, *pueden ser dos cuerpos de una misma fuerza*. En otras palabras, que Gendarmería Nacional, de fuerza policial, pasara a ser un arma o servicio dentro del Ejército. La posterior negativa, a todas luces contradictoria, constituye a nuestro criterio un juego de palabras; no es que Gendarmería *desapareciera* literalmente, simplemente pasaba a constituir, en el mejor de los casos, un arma dentro del Ejército. Por otra parte, la *desmentida del vocero* fue *a posteriori*, sin duda motivada por la negativa reacción que causó este proyecto, que fue criticado por prominentes figuras políticas, incluyendo el Presidente de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, diputado Jorge Villaverde, del Partido Justicialista y perteneciente al mismo sector interno que el Presidente de la Nación.

³⁵ *Página 12* 9 de junio de 2002. Como es obvio, la expresión *verdeazul* obedecía a que el uniforme del Ejército es de color verdeoliva, mientras que el de la Policía Federal Argentina es azul oscuro.

³⁶ Paradojalmente, en declaraciones formuladas al diario *La Nación*, Brinzoni negó que tuviera interés en que la Fuerza a su cargo se involucrara en la seguridad interna (*La Nación*, 18 de junio de 2002, nota titulada *Brinzoni negó el cierre de cuarteles*).

³⁷ Entre los medios que reflejaron adecuadamente las declaraciones de Brinzoni se cuentan *La Nación* del 1-11-2002.

³⁸ José Manuel Ugarte, *Competencia en Seguridad Interior*, *La Nación*, 11 de noviembre de 2002.

³⁹ José Enrique Miguens, *Militares y seguridad Interior*, *La Nación*, 30 de diciembre de 2002.

En una entrevista periodística, a fines de marzo de 2002, el jefe del Estado Mayor General del Ejército señaló que la institución a su cargo había ofrecido al Gobierno cooperación en la ayuda social por ser una institución con presencia en todo el país, destacando que ese ofrecimiento no había tenido respuesta.⁴⁰

Una de las primeras etapas de esta colaboración fue el *Plan Piloto* que tuvo lugar en abril de 2002 en la ciudad de Concordia, Provincia de Entre Ríos, una ciudad sumamente castigada por el desempleo y la pobreza.⁴¹ En dicho lugar el Ejército –la Escuela de Caballería y el Regimiento 6 de Caballería de Concordia, trabajaron recibiendo alimentos, fraccionándolos, y almacenándolos, en una labor coordinada con la institución religiosa Caritas.

Una instancia clave que determinó la magnitud de la participación de las Fuerzas Armadas en la ayuda social tuvo lugar en Mayo del 2002⁴². En dicha oportunidad, los Jefes de Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas propusieron al Gobierno colaborar con la entrega de cien mil raciones diarias de comida caliente y una cantidad similar de alimentos fríos.

Tras recordar la existencia de la experiencia *piloto* de Concordia, así como ayuda social en Córdoba –concertadas, como hemos visto, la de Entre Ríos con el senador Busti, y la de Córdoba, entre el gobernador José Manuel De la Sota y el comandante del Tercer Cuerpo de Ejército, general de división Julio Hang- - los jefes militares propusieron al Presidente Duhalde la realización, entre otros aportes, del referido plan alimentario. Una nota periodística del 29 de mayo señalaba que *El Ejército reiterará hoy su intención de 'no ser un mero espectador ante la crisis'*,⁴³

El 18 de junio de 2002 Brinzoni reiteró la disposición del Ejército a contribuir con las acciones de asistencia social, afirmando que su Fuerza contaba con la logística necesaria.⁴⁴ El plan, no obstante, tropezó con la reticencia gubernamental.

Se formularon diversas explicaciones para esa circunstancia, desde imputaciones de funcionarios gubernamentales que alegaban exigencias presupuestarias excesivas por parte de las Fuerzas Armadas, hasta señalamientos extraoficiales por parte de aquéllas en relación al deseo de sectores políticos de continuar realizando con la ayuda *clientelismo político*, es decir, utilizarla con fines de política partidaria. Se sostuvo inclusive la existencia de un deseo por parte de la Iglesia Católica de no perder protagonismo en la ayuda, afirmación desmentida por esta Institución.⁴⁵

Pese a la afirmación por parte de la prensa de la existencia de un conflicto entre el Gobierno, la Iglesia y el Ejército con relación a la distribución de ayuda social,⁴⁶ creemos que el propio gobierno nacional consideró poco prudente desde el punto de vista político encomendar a las

⁴⁰ *La Nación*, 24 de marzo de 2002. Adviértase que se trataba de un aniversario del golpe militar de 1976, aprovechando también Brinzoni la oportunidad para negar enfáticamente la posibilidad de una salida autoritaria.

⁴¹ *Clarín* (Buenos Aires), 15 de abril de 2002.

⁴² Resulta de particular interés en este aspecto el contenido informativo de *La Nación*, nota *Las FF.AA. proponen repartir 200 mil raciones diarias de comida*, publicada el 12 de mayo de 2002.

⁴³ *La Nación*, 29 de mayo de 2002, nota *El Ejército procurará dar servicios en la crisis*, del columnista Daniel Gallo.

⁴⁴ *La Nación*, 18 de junio de 2002, nota Brinzoni señaló la posibilidad de que haya militares desocupados.

⁴⁵ *Clarín*, 27 de agosto de 2002: *La emergencia social: reacción del Episcopado. La Iglesia desmiente toda disputa*. Nota de Sergio Rubin.

⁴⁶ Así, *Clarín* del 1 de setiembre de 2002, *La carrera electoral: diferencias por un programa que alcanza a dos millones de personas. Otro cortocircuito para la ayuda social*.

Fuerzas Armadas la distribución de alimentos a los necesitados en todo el país, prefiriendo reservarse ese mecanismo para los lugares y momentos en que lo estimara necesario.⁴⁷

De todos modos, en la provincia de Córdoba el Ejército desempeñó un rol importante en materia de ayuda social a mediados de 2002, ante denuncias por irregularidades en la distribución de planes sociales y *módulos alimentarios*, solicitando el Gobernador la cooperación del Ejército para repartir los *módulos alimentarios*, integrantes de un plan denominado *A la Mesa* consistente en la distribución de 187.000 bolsones de alimentos para personas carecientes de la Ciudad de Córdoba.⁴⁸ La tarea asumida por el Ejército no incluyó por expresa decisión de éste la determinación de quiénes serían los beneficiarios.⁴⁹ El episodio puso en evidencia la asignación por parte del Gobernador al Ejército del rol de distribuidor transparente y creíble de los alimentos, evidenciándose la buena imagen pública del Ejército.

También informaciones periodísticas posteriores dieron cuenta de la distribución de raciones de comida elaboradas por la propia Fuerza consistentes en mate, pan, chocolate o locro para *escuelas apadrinadas*; realización de 1200 atenciones médicas y odontológicas en barrios marginales, en *campanas de asistencia integral*; : elaboración de 8000 raciones de alimentos para distintas entidades; reparto de 11.000 desayunos en conjunto con la campaña desarrollada por la emisora de radio de frecuencia modulada Suquía; vacunación de 30.000 pobladores con dosis antigripales; reparto de 4500 raciones de alimentos a centros vecinales; distribución de 400.000 bolsones alimentarios y reforestación de 12.500 árboles en toda la provincia. También se aportó un puente de campaña ante el derrumbe de un puente que atravesaba el río Carcarañá, en la localidad de Marcos Juárez;⁵⁰ se cedió un importante predio asignado al Ejército, a la provincia, para la construcción de un polo educativo destinado a integrar los institutos de arte de la provincia⁵¹; etc. Etc.

Los testimonios periodísticos señalaron la emotiva y entusiasta recepción brindada por los pobladores de los lugares beneficiados, a los efectivos del Ejército que prestaban la ayuda social.⁵²

Además de la distribución de alimentos, la atención sanitaria a los sectores postergados constituyó un aspecto importante, cabiendo señalar especialmente la campaña de vacunación a los jubilados contra la gripe, constituyó una decisiva cooperación en la campaña nacional organizada por el PAMI⁵³ vacunándose a alrededor de 280.000 personas por medio de guarniciones militares en todo el país,⁵⁴ empleándose medios de transporte, desde vehículos y aviones, hasta caballos y mulas para llegar a las zonas más inaccesibles de la cordillera de los Andes.⁵⁵

⁴⁷ En conversaciones que hemos tenido con personas vinculadas al gobierno, no hemos encontrado explicaciones convincentes sobre este aspecto. En cuanto a las fuerzas armadas, tales conversaciones condujeron aproximadamente al resultado señalado por los artículos periodísticos citados. La Iglesia negó terminantemente la existencia de conflicto. En casos como el señalado, resulta difícil obtener- salvo garantía de silencio, que no haría la información utilizable para este artículo- expresiones francas, y parece preferible recurrir a la prensa, que refleja, en definitiva, las opiniones *institucionales* de cada uno de los sectores involucrados.

⁴⁸ *La Nación*, 17 de junio de 2002, *De la Sota a favor de investigar subsidios. Fue acusado por los planes sociales*, nota de Juan Carlos Vaca.

⁴⁹ *La Nación*, 18 de junio de 2002, *Córdoba: Beneficiarios de planes sociales no cobrarán el subsidio*.

⁵⁰ *La Nación*, 23 de abril de 2002, Marcos Juárez recuperó un puente vital para el sudeste de Córdoba.

⁵¹ Clarín, 20 de marzo de 2002, Acuerdo entre el gobierno cordobés y el Ejército: Construirán escuelas de arte en un antiguo cuartel.

⁵² *La Nación*, 8 de octubre de 2002, *Alimentos y salud en lugares olvidados*.

⁵³ Obra social de los jubilados

⁵⁴ *La Nación*, 12 de mayo de 2002, *Las FF. AA. proponen repartir 200 mil raciones diarias de comida*.

⁵⁵ *La Nación*, 22 de mayo de 2002, *El Ejército vacuna a los jubilados contra la gripe*

Entre otras regiones y provincias abarcadas por la asistencia social por parte del Ejército, en la Provincia de Formosa el Ejército procedió a suministrar agua potable a tribus indígenas de la zona y a brindarles asistencia sanitaria.⁵⁶

De particular importancia fue el *Operativo Rescate* llevado a cabo en la Provincia de Tucumán, presidido por la esposa del Presidente Duhalde, Hilda González, con la fundamental participación del Ejército, destinada a enfrentar la situación evidenciada por la aparición de reiterados casos de muerte por desnutrición infantil.

Incluyó, por parte del Ejército preparación, transporte y suministro de alimentos, provistos por el gobierno nacional suministro de agua potable, y atención sanitaria. Se constituyó para todo ello una unidad, *Batallón Solidario*, que incluyó un batallón logístico, dos equipos polifuncionales, un avión de transporte del Ejército dos helicópteros y cuatro módulos de apoyo, cada uno de éstos conformado por aproximadamente 45 personas y capaz de abastecer agua, distribuir, alimentos, mantener comunicado al sistema, proporcionar asistencia médica y realizar evacuaciones sanitarias, disponiendo el citado elemento de un total de 155 vehículos.⁵⁷

Una nota periodística reflejó las ideas predominantes entre los efectivos militares ocupados en la tarea: *La realidad es Tucumán, una provincia en emergencia social y con una crisis política que ha resultado en un Estado inmóvil.*

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

*La ambición pone nerviosos a muchos políticos, que no quieren perder el control de la política social, según admiten en el Ejército, pero el gobierno nacional, de todos modos, los ha puesto en el centro del Operativo Rescate, su intervención directa y total en la crisis social de la provincia.*⁵⁸

Debe señalarse también la distribución por unidades del Ejército en el aniversario de la emancipación nacional, de chocolate caliente en comedores populares destinados a personas necesitadas, en distintos barrios de la ciudad; brindándose conciertos por bandas militares⁵⁹ invitación a alumnos del interior del país para visitar una base antártica; ⁶⁰inclusión, en jornadas de divulgación brindadas al público, de contenedores donde los visitantes podrían donar alimentos no perecederos, destinados a una fundación de asistencia infantil, y la instalación de un *stand* destinado a la aplicación de vacunas antigripales,⁶¹ etc.

La actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de apoyo a la comunidad durante el año 2002 adquirió las más variadas formas, evidenciándose la voluntad de dichas fuerzas de poner a disposición ⁶² todos los elementos con que contaran que pudieran resultar útiles.⁶³

La dimensión del empeñamiento del Ejército Argentino en –y de las otras Fuerzas- en apoyo a la comunidad se vio ratificada por la circunstancia de la celebración por primera vez entre los

⁵⁶ *La Nación*, 8 de octubre de 2002, *La asistencia social de los uniformados*, nota de Mariano Wullich.

⁵⁷ *La Nación*, 30 de enero de 2003, *Tarea solidaria del Ejército*, nota editorial.

⁵⁸ *La Nación*, 8 de diciembre de 2002, nota *El Ejército, en el centro de la ayuda a Tucumán*, de la periodista Graciela Mochkofsky.

⁵⁹ *Clarín*, 26 de mayo de 2002.

⁶⁰ *La Nación*, 19 de marzo de 2002, Paseo por la Antártida.

⁶¹ *La Nación*, nota Los chicos juegan a la guerra en la muestra del regimiento Patricios, del 26 de julio de 2002, del periodista Martín Farcuh.

⁶² *La Nación*, 6 de setiembre de 2002, nota Localidades aisladas al quebrarse un puente; y 17 de setiembre de 2002, nota Santa Cruz: otro puente de la ruta nacional 3 se derrumbó.

⁶³ *La Nación*, 27 de agosto de 2002, nota Las lluvias complican la situación en Santa Cruz.

ejércitos de Argentina y Chile, entre el 28 y el 30 de octubre, del primer ejercicio combinado de apoyo a la comunidad ante desastres naturales y otras medidas de apoyo a la comunidad, denominado *Araucaria 2002*, en la ciudad de Santiago, Chile.⁶⁴

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

En una nota de Alejandro Di Lázaro en la sección *Enfoques* del diario *La Nación*⁶⁵ titulada *Nueva imagen para nuevo siglo: Fuerzas Armadas*, se realizó un análisis respecto de la mejora de la imagen que de las Fuerzas Armadas existía en la sociedad argentina, en razón tanto de la prudencia y moderación exhibida por dichas Fuerzas durante la crisis en cuestión, como por la importante tarea de apoyo a la comunidad llevada a cabo durante el año 2002.

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

Tras preguntarse el columnista *¿Cuál es el nuevo papel de las Fuerzas Armadas? ¿Qué función es la que les gusta mostrar a los jefes? ¿En qué trabajan desde los últimos años? ¿Cuál es la 'nueva imagen' que quieren instalar...y para qué?* se formuló la siguiente respuesta: *exhibir un papel superprofesional, alejado de las fricciones de la política. Pretenden que se los reconozca por el trabajo solidario, por la capacitación profesional y por su vocación de servicio. Y para eso estrechan lazos con los estamentos de la democracia...*

En otro artículo publicado en el mismo diario, el analista de temas militares y consultor Rosendo Fraga⁶⁶ recordó la traumática retirada del poder de las Fuerzas Armadas argentinas, tras la derrota en Malvinas, la entrega incondicionada del poder —a diferencia de otros países latinoamericanos— los juicios por las violaciones a los derechos humanos, los motines *carapintadas*, y la reducción presupuestaria, señalándose que tales circunstancias conformaron un contexto conflictivo para las relaciones civiles-militares.

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

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

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

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

⁶⁴ La Nación, 2 de noviembre de 2002, nota Importante acuerdo con el ejército de Chile.

⁶⁵ La Nación, 15 de diciembre de 2002.

⁶⁶ La Nación del 15 de diciembre de 2002, nota Bajo una plena subordinación al poder civil.

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

No obstante, también contribuyó a la superación de la situación el hecho de que ningún sector político, social o económico significativo considerara a las Fuerzas Armadas como alternativa política; a gran diferencia de otras épocas de la historia argentina. Pero también es justo reconocer que nada hicieron dichas Fuerzas para que se las considerase como alternativa.

Pero también se deben destacar los grandes cambios culturales producidos en las Fuerzas Armadas y la convicción existente en ellas en el sentido que el golpe de Estado no es una vía de expresión política ni de acceso al poder.

Tal vez quepa reconocer no obstante que si bien las Fuerzas Armadas en ningún momento pretendieron dar un golpe de Estado ni acceder al poder, ni directamente, ni indirectamente, pareciera que procuraron algún incremento de su cuota de poder político. No se encuentra otra explicación a las reiteradas tentativas de obtener el control de la seguridad interior.

En realidad, la circunstancia de que las Fuerzas Armadas no poseen el control de la seguridad interior, constituye la característica más saliente del modelo de relaciones civiles-militares argentino, y que lo hace semejante a los vigentes en aquellos países de relaciones consolidadas en dicha materia. En Latinoamérica sólo Chile, en menor medida, comparte de algún modo esta característica..⁶⁷

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

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

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

4. Apuntes para una comparación: Roles de las fuerzas armadas de la República de Venezuela y de Ecuador en la crisis política, económica y social de sus países.

Venezuela enfrentaba hacia fines de la década del '80, una seria crisis política, económica y social, en cuya producción confluían diversas causas: el decrecimiento paulatino de la renta petrolera, con un descenso del precio del petróleo de más del 40%; la consiguiente decadencia

⁶⁷ Creemos que todavía resulta de suma utilidad en este aspecto la comparación que efectuamos en nuestro libro *Seguridad Interior*, Fundación Arturo Illia para la Democracia y la Paz, Buenos Aires, 1990.

del modelo estatista que se había nutrido de esta renta,⁶⁸ y un cuestionamiento a la dirigencia política.

Respecto de la estructura vigente en materia de defensa y seguridad regían conceptos similares a los vigentes en Argentina con anterioridad a la sanción de las leyes de Defensa Nacional y Seguridad Interior, con una concepción sumamente amplia de la seguridad y la asignación a la defensa de una amplitud análoga,⁶⁹ - incluyendo la consideración de la relación necesaria seguridad-desarrollo y, consiguientemente, la existencia de un rol de las Fuerzas Armadas respecto de este último,⁷⁰ y un rol constitucional para las Fuerzas Armadas que incluía la garantía de la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto por la Constitución y por las leyes (Constitución de 1971, artículo 132), con un importante involucramiento en la seguridad interior.

También existía la vinculación de la seguridad y el desarrollo y la asignación de un rol a las Fuerzas Armadas en esta materia, como señala Francine Jácome⁷¹, y era recordado por el actual Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, teniente coronel Hugo Chávez Frías, en una entrevista.⁷²

Tales factores y especialmente la asignación a las fuerzas armadas en forma permanente de roles en materia de seguridad interior⁷³ influyeron a nuestro criterio en la evolución de la crisis venezolana.

En los graves disturbios de febrero de 1989⁷⁴ la decisión del Presidente de emplear a la Guardia Nacional y al Ejército determinó un número de muertos que distintas crónicas hacen variar entre trescientos y un millar; resultado que el propio mandatario vinculó al empleo de las Fuerzas Armadas en una misión que no les era propia, ante la carencia de un cuerpo antimotines.⁷⁵

Cabe señalar que casi simultáneamente, episodios de saqueos y violencia de magnitud similar fueron enfrentados y superados en Argentina con mínimas pérdidas personales, por los elementos policiales antimotines especialmente adiestrados de las fuerzas de seguridad – Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina.⁷⁶

⁶⁸ Francine Jácome, *Las relaciones cívico-militares en Venezuela*, en Rut Diamint (editora), *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Universidad Di Tella, Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1999, pág. 497.

⁶⁹ Art 2° de la *Ley de Seguridad y Defensa* de Venezuela.

⁷⁰ Sobre este punto, remitimos a nuestro libro *Seguridad Interior*, Fundación Arturo Illia, Buenos Aires, 1990, donde se efectúa un análisis comparativo de legislación y estructuras de defensa y seguridad de países latinoamericanos, con las correspondientes a países de Europa Occidental. La Ley orgánica de seguridad y defensa de Venezuela y la Constitución de dicho país son analizados en las páginas 21 a 26.

⁷¹ Francine Jácome, op. cit., pág. 406.

⁷² *Chávez y la Revolución Bolivariana*, conversaciones de Hugo Chávez Frías con Luis Bilbao, Ediciones *Le monde diplomatique*, Buenos Aires, 2002, página 33.

⁷³ Así, *Clarín* de Buenos Aires del 12 de Octubre de 1996, nota *Venezuela: Las FFAA combatirán a los narcos. La lucha contra la droga en Latinoamérica*, cita cables de ANSA y Reuters para afirmar, citando al diario venezolano *El Nacional*, que las fuerzas armadas participarían directamente en la lucha contra el narcotráfico, como si se tratara de una guerra; actuando el Ejército en la detección y erradicación de cultivos y la Armada en rol represivo, quedando a la Fuerza Aérea el transporte de personal. Se señaló que la lucha contra el narcotráfico en la zona fronteriza con Colombia ya había sido asumida por las fuerzas militares.

⁷⁴ Este luctuoso episodio fue conocido como el *Caracazo*.

⁷⁵ Carlos Andrés Pérez, *El 27 de febrero de 1989...* citado.

⁷⁶ Para una descripción de los graves hechos de violencia y saqueos en la Argentina entre el 24 y el 31 de mayo de 1989 y de la exitosa actuación de las fuerzas de seguridad, v. de Oscar Héctor Di Renzo *La seguridad interna en la Argentina actual*, en *Hacia una nueva relación: El papel de las Fuerzas Armadas en un gobierno democrático*, Nacional Democratic Institute for International Affairs, Buenos Aires, 1990 (especialmente páginas 110/116).

No cabe duda que la masacre causó una profunda impresión en las Fuerzas Armadas venezolanas y determinó en éstas el propósito de reivindicarse ante su pueblo, como lo recordara en una entrevista con Marta Harnecker,⁷⁷ el Presidente Teniente Coronel Hugo Chávez Frías, agudizando las fisuras internas que se venían desarrollando en las Fuerzas Armadas⁷⁸ e influyendo decisivamente en la producción del alzamiento militar del 3 y 4 de febrero de 1992, como lo señala Alberto S. Soria Arze⁷⁹ Pese al fracaso del levantamiento, su gran repercusión en sectores populares y en las propias Fuerzas Armadas determinó el surgimiento de un nuevo movimiento político: el *Movimiento Bolivariano*.

Dicho movimiento fue en nuestra opinión un movimiento político conducido por las Fuerzas Armadas venezolanas bajo el liderazgo del Teniente Coronel Hugo Chávez Frías, que recibió apoyo de importantes sectores populares, conclusión ratificada por elementos como el contenido de la ya referida entrevista del Presidente Chávez Frías con Harnecker, y el contenido de un documento de un dirigente civil de la Revolución Bolivariana,⁸⁰ entre múltiples indicios. Además, también la transformación de las Fuerzas Armadas en actor político y social fue percibida en Venezuela como fenómeno irreversible y susceptible de expansión continental.⁸¹

En definitiva, ante la crisis política, económica y social que afrontaba la República de Venezuela, las Fuerzas Armadas venezolanas se transformaron en actores políticos y sociales, alcanzando tras un levantamiento militar el poder a través de las urnas, pero sin perder su identificación institucional.

Respecto de Ecuador, cabe recordar que el 15 de enero de 2000 se inició un masivo levantamiento indígena y campesino contra la política económica del gobierno del Presidente Jamil Mahuad y las medidas de ajuste por éste aplicadas, exigiendo su un órgano representativo de organizaciones populares, el *Parlamento Nacional de los Pueblos*, su renuncia y la disolución de los poderes legislativo y judicial.

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

Los indígenas, campesinos, obreros, y un sector de las fuerzas armadas encabezado por Gutiérrez –que aparecía en control de la situación- declararon constituida una Junta de Salvación Nacional, desconociendo a los tres poderes del Estado. Pero el 21 de enero, el general Carlos Mendoza, Comandante General de las Fuerzas Armadas del Ecuador, solicitó en nombre de las Fuerzas Armadas al Presidente de la Nación, Jamil Mahuad, su renuncia, asumiendo momentáneamente la presidencia de un triunvirato, y concluyendo la crisis con la asunción del vicepresidente Gustavo Noboa –proclamado en el Ministerio de Defensa.

Gutiérrez, encarcelado con otros militares, fue liberado por una amnistía. Fundó posteriormente el partido *Sociedad Patriótica 21 de Enero* –día de la caída de Mahuad-.

El 24 de noviembre de 2002 triunfó en elecciones presidenciales en segunda vuelta. En declaraciones periodísticas ha destacado la orientación social de las fuerzas armadas de su país y

⁷⁷ Entrevista a Hugo Chávez, *Los Militares en la Revolución Bolivariana*. Entrevista de Marta Harnecker. En Internet <http://lafirme.cl/documentos/lasurda>

⁷⁸ Francine Jácome, *Las relaciones cívico-militares en Venezuela*, cit.

⁷⁹ Alberto S. Soria Arze, *El Pronunciamiento Militar del 4 de febrero de 1992 y sus consecuencias*, en SER en el 2000, N° 1, Buenos Aires, 1993.

⁸⁰ Guillermo García Ponce, *Carácter y Tareas de la Revolución Democrática Bolivariana* Caracas, 2000 En Internet: <http://www.angelfire.com/ar3/mbr200/ideologia/caracterytareas.html>

⁸¹ Alberto S. Soria Arze, *El Pronunciamiento Militar del 4 de febrero de 1992 y sus consecuencias*, citado.

su condición de elemento fundamental para la unidad del país,⁸² destacando su integración con el pueblo más humilde y especialmente los indígenas, señalando que en el levantamiento antes señalado había contado con el apoyo mayoritario de las fuerzas armadas y que la misión de tales fuerzas no era reprimir al pueblo

Examinando aspectos relativos al rol de las Fuerzas Armadas ecuatorianas y al modelo de relaciones civiles-militares vigente en dicho país, así como la estructura orgánica vigente en materia de defensa y seguridad, cabe destacar la existencia de una misión de las Fuerzas Armadas de gran amplitud, que incluye *..la garantía de su ordenamiento jurídico* y la cooperación con *para el desarrollo social y económico del país.* (art. 183, Constitución Política y artículo 38, *Ley de Seguridad Nacional*) y la participación en *actividades económicas relacionadas con la Defensa Nacional* (art. 190, ley referida).

El Ministerio de Defensa forma parte de la estructura de las Fuerzas Armadas (art 7, *Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas*). El asesoramiento al Presidente de la Nación y al Consejo de Seguridad Nacional es prestado por el *Frente Militar*, formado por el Ministerio de Defensa y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (arts. 37 y 37, *Ley de Seguridad Nacional*). El *Frente Militar* está facultado para cooperar o intervenir en la seguridad interna (art. 39, ley referida).

Según puede advertirse, el rol de las Fuerzas Armadas ecuatorianas es sumamente amplio: incluye tanto la defensa nacional como la seguridad interior, e incluso *el desarrollo económico y social del país*, así como a realizar *actividades económicas relacionadas con la Defensa Nacional*, concepto interpretado ampliamente, si se considera que entre los múltiples emprendimientos de dichas fuerzas se encuentran un hotel *cinco estrellas*, un club de fútbol y una entidad financiera.⁸³

En materia de *apoyo al desarrollo*, existe una Secretaría destinada a canalizar estas tareas de las Fuerzas Armadas, que realizan una tarea permanente de apoyo a la comunidad en sanidad, salud, vivienda y obras de infraestructura, entre otros aspectos.⁸⁴

Con relación a las relaciones civiles-militares en Ecuador y el levantamiento del 21 de febrero de 2000, Berta García Gallegos señalaba que *...detrás de la "obediencia estratégica" a un poder civil, crónicamente débil y convulsionado, se escondía una tecnología hábilmente ensayada por las sucesivas cúpulas militares para mantener bajo presión a los gobiernos de turno... Es posible que lo sucedido, esté indicando los límites de un modelo polifuncional de fuerzas armadas, como el ecuatoriano...*⁸⁵ Destacaba Fernando Bustamante⁸⁶ que en Ecuador, *los militares no deben su obediencia última a ninguna autoridad civil, sino a un abstracto e inmaterial 'estado de derecho' consagrado en la Carta Fundamental del Estado...*

En definitiva, frente a la crisis política, económica y social de Ecuador, las Fuerzas Armadas ecuatorianas pasaron a expresarse como actores políticos y sociales. Virtualmente la totalidad de ellas apoyó una insurrección de las clases sociales más postergadas –fundamentalmente, indígenas y campesinos– obteniendo la renuncia del Presidente. Posteriormente, apoyaron la candidatura de uno de sus integrantes, el Coronel Lucio Gutiérrez, quien llegó al poder con el apoyo fundamentalmente de indígenas, campesinos y obreros; pero también, de las Fuerzas Armadas de Ecuador.

⁸² Lucas Kintto, 30-5-2000, http://www.lainsignia.org/2000/mayo/ibe_121.htm

⁸³ *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, Ministerio de la Defensa Nacional del Ecuador, 2002.

⁸⁴ *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, cit.

⁸⁵ Bertha García Gallegos, *El 21 de Enero de la Democracia Ecuatoriana: el asalto al poder*. En Internet: <http://www.pdgs.org/berthac.htm>

⁸⁶ Fernando Bustamante, *Las FF.AA. ecuatorianas y la coyuntura político-social de fines de siglo*, pag. 354-355, en Rut Diamint (editora), *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, cit.

5. Conclusiones.

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

Mientras que en Argentina - las Fuerzas Armadas hicieron conocer rotundamente y en todo momento su respaldo al ordenamiento constitucional y acataron las disposiciones del Poder Ejecutivo respecto de su rol en la crisis –aún cuando no les resultaran satisfactorias- cooperando eficazmente con la ayuda social, en Venezuela y Ecuador, con matices distintos, se transformaron en actores políticos y sociales, llegando tras producir alzamientos contra el poder constitucional, a alcanzar el poder por la vía de las urnas.

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

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

Es decir, que en Argentina se producía –bien que con las imperfecciones antes señaladas- *aquella distribución de poder político entre militares y civiles que conduce más a la emergencia de actitudes profesionales entre los miembros del cuerpo de oficiales*, a que se refería Huntington.⁸⁷; procurándose al menos por parte del Congreso de la Nación a través de la Ley de Defensa y la gran mayoría del sector académico y de analistas civiles en la materia –ya que no el Ministerio respectivo- profesionalizar a los militares y a hacerlos *políticamente estériles y neutrales*⁸⁸. Y a lograr de las Fuerzas Armadas la *subordinación al poder político*, lo que implica que no se presenten los riesgos del *profesionalismo que lleva a los militares a contraponerse como corporación permanente al gobierno transitorio que ejerce el poder*, como agudamente señala Finer.⁸⁹

A modo de conclusión, queremos destacar que estas líneas no constituyen de ningún modo una evaluación de las experiencias políticas de los Presidentes Chávez y Gutiérrez, que pueden ser valiosas para sus países. Pero también se deben señalar los riesgos de división de la sociedad y de politización y desprofesionalización de las fuerzas armadas que inevitablemente este tipo de experiencias traen consigo.

Fuente:

Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003

⁸⁷ Samuel P. Huntington, *El soldado y el Estado*, cit., pág. 121.

⁸⁸ Samuel P. Huntington, *El Soldado y el Estado*, cit., pág. 121.

⁸⁹ S.E. Finer, *Los militares en la política mundial*, cit., pág. 40.