

La “militarización” de la seguridad interior en la Argentina. La dirigencia política y las Fuerzas Armadas frente al crecimiento de la protesta social (1996-2001).

Paula Canelo.

Cita:

Paula Canelo (2007). *La “militarización” de la seguridad interior en la Argentina. La dirigencia política y las Fuerzas Armadas frente al crecimiento de la protesta social (1996-2001)*. VII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-106/25>

La “militarización” de la seguridad interior en la Argentina. La dirigencia política y las Fuerzas Armadas frente al crecimiento de la protesta social (1996-2001)¹.

Paula Canelo

pvcanelo@yahoo.com

Investigadora asistente del CONICET con Sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani; docente de la Carrera de Sociología (FCS-UBA).

Introducción

Se ha comenzado a vincular el problema de la seguridad interior con la crisis social que se vive en nuestro país.

En un documento que en junio del año pasado suscribieron un funcionario del Ministerio de Defensa y representantes de otros países de la región se hablaba de la presencia militar en relación con el control del problema del indigenismo, de los sin tierra, de la desocupación, del corte de rutas y de la crisis social.

Juan Pablo Cafiero, *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*, 18 de febrero de 1998.

La política militar del gobierno menemista se inscribió dentro de una estrategia mayor caracterizada por la construcción de un liderazgo personalista, el más crudo pragmatismo político en la toma de decisiones y la “clausura del pasado”. Menem basaría su relación con las Fuerzas Armadas en la concesión y en la privación, en forma simultánea. Por un lado, les entregaría el Indulto, el más importante objetivo político de los militares hasta el momento, y reprimiría exitosamente el último levantamiento “carapintada” de diciembre de 1990; por otro lado, sin embargo, achicaría brutalmente el poderío económico y operacional de las Fuerzas Armadas, mediante una considerable reducción presupuestaria, la eliminación del Servicio Militar Obligatorio y la privatización de la casi totalidad de las empresas integrantes del “imperio industrial-militar”, entre otras medidas.

Estos cambios a nivel local se combinaban con otros que se producían a nivel internacional y que modificarían significativamente la forma en la cual las Fuerzas Armadas habían definido sus posiciones estratégicas en dicho escenario; entre ellos, la disolución de amenazas provenientes del “bloque comunista”, el debilitamiento de las hipótesis de conflicto asociadas con los países vecinos, etc., (Flores, 1996; López y Cosse, 1991). En este marco, el rol de las Fuerzas Armadas sería conceptualizado por la administración menemista como un “instrumento” de su política exterior (Llenderozas, 2000), alineada tras la hegemonía mundial de los Estados Unidos (Fraga, 1991). Las prioridades norteamericanas en la región pasaban por impedir la transferencia de tecnología nuclear y misilística a países extra-continenciales, la lucha contra el narcotráfico, el accionar del “terrorismo ideológico” y el control de las situaciones de “desborde social” producto de la implementación de políticas de ajuste, entre otros factores (Fraga, 1991). El alineamiento argentino con estas prioridades resultaría evidente mediante el abandono del Movimiento de los

Países No Alineados, el desmantelamiento de importantes proyectos militares - como el del misil CONDOR II en 1991-, la adhesión al Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de Armadas Nucleares, la firma de un acuerdo de salvaguardas con Brasil y el Organismo Internacional de Energía Atómica, la adhesión al tratado de No Proliferación Nuclear (Acuña, 2000) y el envío de tropas a la Primera Guerra del Golfo y a Haití, y de otras fuerzas de paz bajo la bandera de las Naciones Unidas.

Durante la primera administración menemista (1989-1995) pareció confirmarse la subordinación –al menos, la “subordinación condicionada”- de las Fuerzas Armadas al poder constitucional y su neutralización como actor político. Los militares, beneficiados por la recomposición de la cadena de mandos dada por el ocaso del movimiento “carapintada”, parecieron encontrar en el alineamiento de política exterior con los Estados Unidos un cierto paliativo para la crisis interna: la participación en las fuerzas multinacionales de paz de las Naciones Unidas resultaba no sólo acorde con la concepción de “instrumento de política exterior” sino, además, ampliamente satisfactoria en términos salariales. Sin embargo, hacia la segunda presidencia menemista (1995-1999) el relativo agotamiento de dicha participación –fundamentalmente por motivos presupuestarios (Vignolles, 2002)- coincidiría con la revitalización del debate internacional alrededor de las denominadas “nuevas amenazas” o “amenazas no tradicionales”, que denotaba el vasto proceso de reconfiguración de las prioridades de la agenda de seguridad internacional, regional y doméstica operado durante los años noventa, donde las fronteras entre seguridad externa e interna comenzaban a diluirse (Lutterbeck, 2004). Dichas amenazas se distinguían de las tradicionales por no estar generadas por los conflictos interestatales derivados de cuestiones limítrofes-territoriales, y por no estar sujetas a una resolución de carácter militar a través del empleo o de la amenaza de empleo de las Fuerzas Armadas de los países involucrados (Diamint, 2001; Montenegro, 2001). Y dentro de esta “nueva agenda de seguridad” el enemigo interno de la “subversión” marxista característico de la DSN era crecientemente reemplazado por fenómenos tan disímiles como el narcotráfico, el fenómeno guerrillero, el terrorismo, el crimen organizado, el contrabando de armas, los conflictos étnicos, raciales, nacionalistas o religiosos, la proliferación de altas tecnologías con potencial uso bélico, etc., todos ellos peligrosamente inscriptos dentro del ámbito de la seguridad interior (Koonings y Kruijt, 2003).

Durante la presidencia de Fernando De la Rúa (1999-2001) las relaciones entre el poder político y las Fuerzas Armadas observarán una fuerte continuidad con la gestión menemista. Entre otros aspectos, se mantendrán la incapacidad –o el desinterés- por desarrollar una política militar integral que incluyera la definición de un rol preciso para las Fuerzas Armadas, las presiones en torno a la militarización de la seguridad interior –alrededor de la figura de las “nuevas amenazas”-, la agonía presupuestaria y salarial, y la profunda crisis existente al interior de los cuadros militares resultante de la herencia ominosa del pasado². Sin embargo, dado el crítico contexto económico, social y político que signará con particular cuño a esta nueva presidencia radical, todas estas cuestiones se agudizarán, al tiempo que las Fuerzas Armadas acompañaban a la sociedad argentina en la caída en una de las peores crisis de su historia.

En el presente trabajo analizamos el proceso de “militarización” de la seguridad interior en la Argentina durante el período 1996-2001. Para ello abordamos los posicionamientos de la dirigencia política argentina y de los cuadros superiores de las Fuerzas Armadas frente al crecimiento de la protesta social, desde la irrupción de la protesta piquetera en la escena pública en los albores de la segunda presidencia menemista, hasta la crisis de diciembre de 2001. Buscamos demostrar que la profunda crisis existente en el interior de los cuadros militares por un lado, y las erráticas políticas militares de las administraciones de Menem y De la Rúa por otro, generaron un proceso persistente de “militarización” de la seguridad interior. Este proceso se habría manifestado al menos en dos sentidos. En primer lugar, como acciones concretas por parte de integrantes de las Fuerzas Armadas y dirigentes políticos con el objetivo de viabilizar el involucramiento militar en seguridad interna, violando las disposiciones de la Ley de Defensa Nacional y la Ley de Seguridad Interior³, y en segundo lugar como una tendencia a construir el escenario de conflictividad interna con conceptos propios de la Doctrina de Seguridad Nacional.

I. La Segunda Reforma del Estado y los conflictos en torno a la lucha contra el narcotráfico

El año 1996 sería particularmente crítico para los militares argentinos. Por un lado, resultaría evidente que el gobierno menemista los concebía como parte fundamental de un Estado que debía ser sometido a una feroz reestructuración. Por otro lado, comenzaría a agotarse la participación argentina en misiones de paz, por lo que el gobierno comenzaría a debatir sobre la necesidad de otorgar un nuevo rol para las Fuerzas Armadas.

A fines del mes de febrero se sancionaba la Ley N° 24629, de “Segunda Reforma del Estado”, que continuaba con la política de reducción presupuestaria y racionalización administrativa encarada en toda la Administración Pública Nacional –incluidas las Fuerzas Armadas y las fuerzas de seguridad-, en este caso eliminando organismos y desafectando personal (*La Nación*, 22/5/1996). El Ministro de Defensa, Oscar Camilión aceptaba que “hay que redistribuir el gasto interno para que sea más efectivo” (*La Nación*, 25/5/1996), advirtiendo que la actitud tomada por las Fuerzas Armadas frente a las reducciones presupuestarias empeoraba la crisis, ya que trasladaba el ajuste a las cuestiones operativas, de inversión o funcionamiento, resistiéndose a reducir salarios, modificar el sistema de retiros y pensiones o despedir agentes⁴. El 24 de julio, el afán del gobierno en avanzar en la “reestructuración” militar y los coletazos del escándalo del tráfico de armas a Ecuador y Croacia llevarían al reemplazo de Camilión -comprometido en el escándalo por declaraciones del brigadier Paulik, Jefe de la Fuerza Aérea- por Jorge Domínguez, un economista del PJ que venía de desempeñarse como intendente de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, en el mes de octubre el Presidente firmaba el Decreto N° 1116 de “Directiva para la realización del Planeamiento Militar Conjunto”, y en noviembre el Decreto N° 1277 de “Reducción del Ministerio de Defensa”, normas que buscaban la reducción del aparato estatal y la reasignación de funciones y recursos a fin de volver “más

eficiente” al sector. La primacía de los criterios de orden “economicista” y “fiscalista” por sobre los doctrinarios incrementaba los malestares castrenses. Es así que poco después estallaba una nueva crisis militar, que culminaría con el reemplazo de los titulares de la Armada, la Fuerza Aérea y el Estado Mayor Conjunto (EMCO), siendo el general Balza el único Jefe que permanecía en su cargo: el almirante Molina Pico era reemplazado por Carlos Marrón, el brigadier Paulik era reemplazado por Rubén Montenegro y el general Mario Cándido Díaz por el almirante Jorge Enrico. Molina Pico explicaba que “el Gobierno ha estimado que es conveniente encarar (...) algunas tareas de reestructuración, con nuevos jefes” (*Clarín*, 12/10/1996).

Mientras avanzaba en el redimensionamiento del aparato estatal y en la neutralización de las presiones militares, el gobierno menemista se debatía en torno a la necesidad de encontrar un rol para las Fuerzas Armadas que lograra superar el agotamiento de las misiones de paz. Dicho debate se enmarcaba dentro de dos frentes: por un lado, el de las presiones del gobierno norteamericano en torno al involucramiento militar en la lucha contra el narcotráfico, cumpliendo tareas de apoyo logístico e inteligencia y desarrollando nuevas organizaciones y doctrinas para hacer frente a las “nuevas amenazas”, y por otro, el de las insistentes demandas de los Jefes de Estado Mayor, para quienes cualquier reestructuración sin una definición paralela de misiones sólo llevaría al fracaso. Y a estas presiones se sumaban las contradicciones que atravesaban a los elencos políticos: mientras que Menem, procurando fortalecer su relación con la administración norteamericana, se proclamaba partidario de la militarización, Camión defendía la importancia de no desjerarquizar a los militares en tareas de “control policial”. Las controversias también atravesaban a los altos mandos militares. Mientras que Balza se mostraba prescindente, el Secretario General del Ejército, general Ernesto Bossi, defendía la necesidad de avanzar en cuestiones de “inteligencia interior (...) para poder enfrentar, cuando así sea ordenado, a flagelos como el terrorismo, el narcotráfico, etc.” (*Página/12*, 3 y 10/10/1996).

En este contexto, el 5 de diciembre de 1996, y en el marco de una gira internacional, Menem anunciaba su intención de involucrar a las Fuerzas Armadas argentinas en tareas de inteligencia, apoyo logístico y control aéreo dentro del marco de la lucha contra el narcotráfico (*Clarín*, 6/12/1996). Los anuncios del presidente alentaban a los partidarios de la militarización: el vicealmirante Jorge Enrico, nuevo Jefe del EMCO, definía al narcotráfico como una verdadera “amenaza extraterritorial”, lo que podría requerir “tareas de coordinación y el ejercicio del comando y control de la operación en su conjunto” (*Clarín*, 17/12/1996; cit. en Sain, 2001). También Domínguez, rompiendo con la postura de su antecesor, avalaba la intervención cuando el “narcotráfico se convierte en narcoterrorismo”, ya que no era erróneo definir al narcotráfico como una “amenaza externa” (*Clarín*, 20/1/1997), mientras Wesley Clark, titular del Comando Sur de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, manifestaba su interés por convertir a las Fuerzas Armadas en pieza central del “control estratégico” en la lucha contra el narcotráfico.

Sin embargo cuando, durante el mes de marzo, el *SouthCom* establezca un acuerdo con el Ministerio de Defensa para la integración de dos oficiales argentinos en la sede del Comando en Panamá, los Jefes de Estado Mayor advertirían que “el riesgo es muy grande (...) las Fuerzas Armadas pueden verse envueltas en un peligroso contacto con los narcotraficantes o ser arrastrados a una lucha en territorio ajeno (...) si es tanta la preocupación por combatir al narcotráfico (...) ¿por qué el Ejército de los Estados Unidos se mantiene ajeno o por lo menos no interviene de un modo directo dentro de sus propias fronteras?” (*La Nación*, 30/3/1997). El vicepresidente primero de la Comisión de Defensa en Diputados, Horacio Jaunarena, denunciaba que “utilizando razones ideológicas, en los años 70, se estableció la denominada doctrina de seguridad nacional, que desembocó en una lucha interna que aún hoy se trata de explotar políticamente. El riesgo es que en nombre de enfrentar al narcotráfico se lleve a las Fuerzas Armadas a una situación similar o parecida a la de aquellos años y la lucha sea con connacionales” (*La Nación*, 30/3/1997).

Las controversias en torno al involucramiento de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico definían *core-sets* antagónicos. Por el momento las contradicciones separaban tanto al poder político como a las mismas Fuerzas Armadas: mientras que entre los funcionarios políticos era posible encontrar tanto a opositores –entre ellos Camilión, Jaunarena y la mayoría de los dirigentes de la oposición- como a partidarios -Menem y Domínguez-, las cúpulas militares se hallaban divididas por las posturas proclives del EMCO y las reacias de los Jefes de Estado Mayor. Este panorama, sin embargo, tendería a unificarse peligrosamente en el futuro.

II. El “rearme subversivo”: la irrupción de la protesta social en la agenda de la seguridad

El primer gran corte de ruta se produciría entre el 20 y el 26 de junio de 1996 en Cutral Có y Plaza Huincul, localidades petroleras de la provincia de Neuquén, en rechazo a la cancelación, por parte del gobernador Felipe Sapag, de un proyecto industrial que prometía crear más de 2000 fuentes de trabajo (*Página/12*, 23/6/1996). El corte era llevado adelante por un heterogéneo y masivo grupo de manifestantes, integrado por profesionales, jóvenes y opositores al gobierno provincial. Ante la persistencia del corte de la ruta 22, Carlos Corach, Ministro del Interior, ordenaba la movilización de la Gendarmería, lo que sólo contribuía a radicalizar la protesta; por lo que la jueza interviniente, Margarita Gudiño de Argüelles, se declaraba incompetente ante lo que describía como “una rebelión popular. Si hay que calificarla penalmente, esto es sedición, y me supera. Es un levantamiento contra el gobierno provincial” (*La Mañana del Sur*, 26/6/1996; cit. en Klachko, 2002: 184), y disponía el retiro de los efectivos, momento en el cual se producían incidentes y varios heridos. El levantamiento del piquete se concretaba tras una negociación con el gobernador Sapag y la intervención del gobierno nacional mediante el envío de alimentos (*Página/12*, 27/6/1996). La demostración de fuerza del incipiente movimiento piquetero había sido contundente, y pocos días después Menem le solicitaba al Secretario de Inteligencia del Estado, Hugo Anzorreguy, la investigación del “estado de ánimo social” de las regiones

más pobres del país, al tiempo que ordenaba “poner en acción a los organismos de seguridad para detectar posibles focos, y poner en marcha planes de emergencia en esos lugares” (*Página/12*, 4/7/1996).

Los hechos de Cutral Có y Plaza Huincul dejarían varias lecciones para el gobierno: que los tiempos de pasividad social se habían terminado, que la capacidad represiva de las fuerzas de seguridad y policiales podía ser desbordada y que las formas de la protesta permitían que la misma fuera “criminalizada”, esto es, calificada –y perseguida- penalmente (CELS, 2003). Dentro de la concepción de la política que propia del gobierno menemista, marcada por aspiraciones autoritarias de una “armonización social desde arriba”, cualquier tipo de conflicto sólo podía ser producto de una “conspiración” o de un “sabotaje” (Sidicaro, 1995) organizados por “intereses egoístas” que se negaban a “asumir la realidad”.

El segundo gran corte de ruta se produciría nuevamente en Cutral Có, el 9 de abril de 1997, pero esta vez sus protagonistas, gremios docentes y estatales nucleados en la Central de los Trabajadores Argentinos, presentarían un perfil más opositor al gobierno provincial. Esta vez el juez a cargo, Oscar Temi, decidía no negociar y ordenaba el despeje de las rutas a la Gendarmería y la Policía provincial que actuarían brutalmente, provocando duros enfrentamientos que culminarían con la muerte de Teresa Rodríguez el día 12 y con numerosos heridos y detenidos (Svampa y Pereyra, 2003). Retiradas las fuerzas de seguridad para “evitar una masacre” (*La Mañana del Sur*, 13/4/1997; cit. en Klachko, 2002: 190), un acuerdo entre los manifestantes y la gobernación aquietaría las aguas, pero no lograría evitar el involucramiento de otros sectores sociales en la protesta, requiriendo la intervención del gobierno nacional mediante la promesa de entrega de fondos, subsidios y puestos de trabajo.

El desborde de la protesta provocaría una dura reacción del gobierno. El día 16, Menem calificaba a los hechos de Neuquén como “un rearme subversivo de izquierda (...) una gimnasia presubversiva que está en estado de germinación” (*La Nación*, 16/4/1997). El Secretario de Desarrollo Social, Eduardo Amadeo, acusaba al Frente por un País Solidario (FREPASO) de haber conseguido el “muerto que estaban buscando”, mientras distintos “informes de inteligencia” señalaban a las organizaciones Quebracho y Patria Libre como responsables (*La Nación*, 16/4/1997). Pocos días después, los mismos funcionarios se veían obligados a moderar sus propios desbordes. Corach sostenía que “es cierto que en la Argentina la palabra subversión tiene una connotación especial. Pero yo le pregunto: ¿Qué quiere decir subversión? Alterar el orden en un Estado de derecho. ¿Cómo le llama cuando grupos organizados agreden a las fuerzas de seguridad con armas de fuego, bombas molotov, saqueos de comercios, comisarías tomadas e incendiadas, cortes de ruta nacionales, atemorización de la población civil?” (*La Nación*, 19/4/1997).

Durante el mes de mayo se producían nuevos cortes de ruta, esta vez en las localidades de Tartagal y Mosconi -provincia de Salta-, protagonizados por una multitud que incluía desde trabajadores desocupados hasta dirigentes políticos y empresariales locales. En esta oportunidad, la intervención del obispo de

Orán impediría la represión de Gendarmería, y tras sendas negociaciones, el corte sería levantado el día 15 (Svampa y Pereyra, 2003). La “solución pacífica” en Salta era aprovechada tanto por Corach, quien sostenía que desde el gobierno ya no se hablaba de “subversión”, como por el Presidente Menem, que aclaraba que “nadie habló de subversión, hablamos de gimnasia presubversiva” (*La Nación*, 16/5/1997).

Más allá de estas “discrepancias semánticas”, sin embargo, resultaba evidente la consolidación, dentro de la dirigencia política argentina, de una mirada “dura” sobre la protesta social. La misma, originada en la concepción autoritaria y conservadora de la política predominante al interior de los cuadros de gobierno, y basada en un diagnóstico que asociaba al conflicto social con componentes morales e ideológicos, se expresaba en dos planos: en la “criminalización” de la protesta social y en la “militarización” de los términos que eran empleados para conceptualizarla –“conspiración”, “subversión”-, característicos de la DSN. Y esta unificación entre “criminalización” y “militarización” alentaba una peligrosa confusión entre la seguridad interior –el ámbito del “crimen”, los conflictos nacionales y las fuerzas de seguridad y policiales- y la seguridad exterior – ámbito de la “guerra”, los conflictos interestatales y las fuerzas militares- (Lutterbeck, 2004). Asimismo, esta forma particular de construcción de la amenaza por parte de las autoridades políticas se integraba peligrosamente con las controversias que venían gestándose alrededor del involucramiento de las Fuerzas Armadas en seguridad interior desde hacía ya largo tiempo.

Este *crescendo* llevaría a un contundente avance de los partidarios de la militarización de la seguridad interior. La Secretaría de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa –bajo el control del ucedeísta Jorge Pereyra de Olazábal- distribuía entre los Jefes de Estado Mayor el plan “Sistema de Seguridad Común” de las Fuerzas Armadas del MERCOSUR, que incluía un mecanismo para “determinar, prevenir y desalentar (...) procesos de desestabilización social, cultural y/o política de los estados parte” (*Clarín*, 28/7/1997). El proyecto proponía la participación de las Fuerzas Armadas en la detección y control de “infiltración de actividades ilegales y estallidos de violencia por incidencia de distintos factores (indigenismo, factor campesino, subversión, terrorismo, narcotráfico, etc.)” (*Clarín*, 28/7/1997); Defensa desafiaba a las Leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior, y emparentaba además, peligrosamente, fenómenos tan disímiles como el “indigenismo”, la “subversión” y el “terrorismo”.

Sin embargo, la oposición partidaria y parlamentaria reaccionaría firmemente, afirmando que el proyecto constituía una nueva versión de la DSN y violaba el marco legal existente. El FREPASO sostenía que “el papel de las Fuerzas Armadas no es el de reprimir desórdenes interiores para lo cual no están preparadas, sino asegurar la defensa nacional”, y el radicalismo proponía a otros partidos de los países del MERCOSUR la adopción de una “posición común frente a cualquier intento de imponer una nueva versión de la Doctrina de Seguridad Nacional” (*Clarín*, 29/7/1997). Esta reactivación del “consenso básico en materia de defensa y seguridad” (Sain, 2001) obligaba a Domínguez a afirmar que el proyecto se trataba solamente de un análisis “teórico” (*Clarín*, 29/7/1997).

III. El crecimiento de la protesta social y los avances de los partidarios de la militarización de la seguridad interior

En el pasado cercano, las contradicciones entre los partidarios de la militarización de la seguridad interior y los partidarios del “consenso básico en materia de defensa y seguridad” habían atravesado tanto al poder político como a las mismas Fuerzas Armadas. Durante la gestión de De la Rúa, sin embargo, este panorama tendería a unificarse debido a la confluencia de los proyectos del nuevo Ministro de Defensa, Ricardo López Murphy y del Jefe del EMCO, el general Juan Carlos Mugnolo, con los del propio Jefe del Ejército, Ricardo Brinzoni. Más aún, ya en el año 2000, el deterioro terminal de las arcas públicas, la imparable agonía presupuestaria y salarial –durante este año el gasto militar alcanzó apenas el 1,35% del PBI (Sain, 2002)- y el proceso de virtual desaparición de la autoridad gubernamental, se combinarían con el poderoso incremento del conflicto social que se dará desde el inicio mismo de la presidencia de De la Rúa, para alentar las ambiciones de los partidarios de la militarización.

En paralelo, las organizaciones piqueteras asistirían a un proceso de autonomización que le permitiría consolidarse como movimiento social organizado y como interlocutoras válidas de los elencos políticos (Svampa y Pereyra, 2003). Sin embargo, la actitud del gobierno radical ante el conflicto no sería lineal: sus funcionarios se dividirían en torno a dos posiciones antagónicas, una “moderada”, representada por algunos funcionarios del FREPASO, que defenderán la legitimidad de la protesta comprendiéndola como el resultado inevitable de largos años de pauperización y exclusión social, y otra “dura”, encarnada en funcionarios del círculo más cercano al Presidente, que sostendrán, al igual que los funcionarios menemistas en el pasado, que el conflicto sólo podía ser producto de “infiltrados” que respondían a “ideologías anacrónicas”, cuando no a “grupos violentos” que buscaban la “desestabilización del sistema democrático”.

Como un verdadero anticipo de lo que la protesta social implicaría para el desarrollo -y destino- del gobierno de la Alianza, la asunción presidencial en diciembre de 1999 coincidiría con la toma del Puente General Belgrano en Corrientes por parte de grupos piqueteros. Decidida la intervención provincial por el Congreso Nacional, el día 17 eran asesinados por la Gendarmería Mauro Ojeda y Francisco Escobar, muertes que serían inmediatamente atribuidas por los funcionarios políticos a la acción de “infiltrados”. Mientras el interventor Ramón Mestre denunciaba la existencia de “grupos extremistas reducidos que aprovechan como campo de acción los conflictos sociales” (*Página/12*, 17/12/1999; cit. en CELS, 2003: 150), el Ministro del Interior, Federico Storani, atribuía los disparos a “grupos de provocadores infiltrados” y a “francotiradores” (*Clarín*, 18/12/1999; cit. en CELS, 2003: 150).

El primer episodio de protesta y brutal represión que había debido afrontar el gobierno de la Alianza a pocos días de asumido, había bastado para hacer resurgir los puntos centrales de la ya tradicional mirada de las élites políticas sobre la protesta: la identificación de “grupos infiltrados” y la insuficiencia como

“recurso dilatorio” de la represión que estaban en condiciones de aplicar las fuerzas de seguridad y policiales. Los militares se declaraban, muy significativamente, “a la espera de una decisión política” (*La Nación*, 15/3/2000) que no llegaba. Por un lado, el presidente de la Comisión de Seguridad Interior de la Cámara Baja, Horacio Jaunarena, continuaba en su postura adversa a la militarización, sosteniendo que “lo impiden disposiciones legales (...) sería inconveniente plantear nuevamente en la Argentina el empleo de ciertos instrumentos para un conflicto distinto que para el que están preparados” (*Soldados*, 4/2000). Pero por otro López Murphy, al inaugurar el Curso Superior de las Fuerzas Armadas reiteraba que dentro de las “nuevas amenazas” a combatir *manu militari* se encontraban “la pobreza extrema, la superpoblación y migraciones masivas, el terrorismo internacional, el narcotráfico, el fundamentalismo religioso y las luchas étnicas y raciales” (*Página/12*, 16/4/2000; cit. en Sain, 2001).

La consecuencia más grave de la indecisión política sería que habilitaría a los partidarios de la militarización a producir algunos hechos institucionales de relevancia (Sain y Barbuto, 2002), marcando un salto cualitativo con respecto a lo sucedido durante el gobierno menemista. Estos avances se producirían no casualmente durante el mes de mayo, altamente explosivo en términos de protesta social. En primer lugar, entre los días 2 y 12 se producirían el tercer gran corte de ruta y la primera pueblada en Tartagal y Mosconi, cuyos manifestantes bloquearían la ruta nacional 34 para ser brutalmente reprimidos por las fuerzas de seguridad, que tras desalojar la ruta perseguían a los manifestantes por las calles del pueblo de Mosconi (*La Nación*, 13/5/2000; cit. en CELS: 225) provocando una verdadera “pueblada” (Svampa y Pereyra, 2003) que dejaría un saldo de alrededor de 40 heridos, 1 muerto y 40 detenidos. Finalmente, sendas negociaciones posibilitarían la suspensión –momentánea- del conflicto. En segundo lugar, el 18 de mayo se producían simultáneamente otras medidas de fuerza en Cutral Có –Neuquén- y Orán –Salta-, que eran levantadas tras la entrega de recursos por parte de las autoridades nacionales y locales.

Tan sólo un día después de estos conflictos, el 19 de mayo, López Murphy firmaba la Resolución 490 del Ministerio de Defensa, que delegaba en la Jefatura del EMCO la creación de la Dirección de Inteligencia para la Defensa (DID); la misma estaba integrada por miembros de las tres Fuerzas Armadas y tenía como objetivo la producción de inteligencia en el nivel estratégico-militar. Defensa autorizaba al EMCO a “producir inteligencia estratégica militar en forma permanente, relacionada con el marco exterior, para asistir al Jefe del Estado Mayor Conjunto y al Ministro de Defensa, proporcionar bases al planeamiento militar y aportar inteligencia sectorial a fin de facilitar la dirección de la política de defensa, la conducción militar y la producción de inteligencia estratégica” (*Ambito Financiero*, 29/5/2000). Si bien la obtención de la información era limitada al “marco exterior” –dentro de lo permitido por la Ley de Defensa- el nuevo organismo no dependía del poder civil, como lo marcaba la legislación, sino del EMCO, donde militaban varios partidarios de la militarización de la seguridad interna. Los avances en torno a la creación de la DID provocarían una sucesión de denuncias, ante las que Mugnolo se defendía sosteniendo que “nosotros no promovemos ninguna participación operativa de

las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico”, (pero) la naturaleza de las “nuevas amenazas” requiere el desarrollo de la “inteligencia estratégica. Esto es prever, anticipar las cuestiones, elaborar la información y dársela a quien tiene el poder de decisión” (*La Nación*, 29/5/2000). Mugnolo admitía sin embargo que el narcotráfico “forma parte de las especulaciones intelectuales” y que miembros del EMCO participaban en algunas comisiones de la Central Nacional de Inteligencia, incluidas aquéllas donde se debatía dicho “flagelo” (*La Nación*, 29/5/2000); en dicho organismo el general (RE) Ernesto Bossi –ex Secretario General del Ejército- producía informes internos, como “La lucha contra las narcoacciones”, donde se sostenía que el narcotráfico trascendía el ámbito policial y constituía una amenaza a la “seguridad de los estados”, y que por lo tanto requería una “respuesta a nivel de Defensa tanto en el marco nacional como regional y hemisférico” (*Página/12*, 16/4/2000; cit. en Sain y Barbuto, 2002).

Entre fines de octubre y principios de noviembre de 2000 Tartagal y Mosconi volvían a estallar, dado el incumplimiento, por parte del gobierno, de las promesas realizadas en mayo. La represión sobre los manifestantes dejaba como saldo 25 detenidos, 15 heridos y 1 muerto, Aníbal Verón. Los fuertes episodios de violencia que llegarían a adquirir la forma de un verdadero levantamiento popular (Svampa y Pereyra, 2003), mantendrían en vilo durante varios días a la opinión pública, y los medios de comunicación comenzarían a hacerse eco de lo que ya era una preocupación central para el gobierno: la posibilidad de que los piquetes abrieran el camino a los “estallidos sociales”, por lo que su seguimiento se había transformado en una tarea cotidiana en el Ministerio del Interior (*La Nación*, 30/10/2000).

La sensación de crisis generalizada no excluía a las Fuerzas Armadas, que comenzaban a ampliar el repertorio de temas “opinables”. El 17 de agosto, en una Cena de Camaradería en el *Centro de Oficiales de las Fuerzas Armadas*, su presidente, el contralmirante Alfredo Fernández -Comandante de Infantería de Marina durante la dictadura militar- sostenía: “Cuando el Ministerio público (...) inactúa ante la recurrente apología del delito por parte sectores radicalizados; cuando la propiedad y la integridad física de las personas quedan a merced de vándalos ideologizados que gozan de absoluta impunidad (...) es porque la anarquía se está instalando en la República Argentina” (*Foro de la Verdad Histórica*, 5/10/2000). En la cena, a la que asistirían militares retirados y en actividad, estaban presentes integrantes de las más importantes asociaciones de retirados, el *Foro de Generales* y el *Grupo de Almirantes*, además del presidente del *Círculo Militar*, el general Ramón Genaro Díaz Bessone (*La Nación*, 19/8/2000). Días después, Balza calificaba a Fernández de “golpista” (*Clarín*, 14/9/2000).

Entre diciembre de 2000 y marzo de 2001, al tiempo que la intensidad de la protesta social aumentaba, los partidarios de la militarización avanzaban considerablemente. En diciembre se ponía en funciones la DID y Mugnolo anunciaba que la misma trabajaría sobre las “nuevas amenazas”, entre ellas, el “terrorismo internacional” y el “narcotráfico” (*La Nación*, 4/12/2000; cit. en Sain y Barbuto, 2002). Simultáneamente, el EMCO distribuía entre las Jefaturas de las tres Fuerzas un informe de inteligencia denominado “Plan Colombia.

Amenazas hacia las Fuerzas Armadas”, donde se analizaban detalladamente las consecuencias a nivel local de la regionalización de la lucha contra el narcotráfico librada en dicho país (Sain y Barbutto, 2002). En el informe se trabajaban varias cuestiones inscriptas dentro del marco de la seguridad interior, y se realizaba una minuciosa descripción de las “amenazas” de diversa índole que pesaban sobre la Argentina, provenientes de Bolivia y Paraguay; pero lo más llamativo del informe era que denunciaba el apoyo de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) a “los grupos violentos que operan en el país, capitalizando la grave situación socioeconómica, para promover la denominada guerra social”, cuya primera fase consistiría en “protestas sociales, sectoriales y sindicales en Ecuador, Colombia y Perú”, y cuya segunda fase comprendería a Brasil, Argentina y México, “con el objetivo de lograr la desestabilización general” (*Página/12*, 25/2/2001). La revelación de la existencia del informe llevaría a los Diputados Cardesa, Stolbizer, Bravo y Bordenave a solicitarle al Poder Ejecutivo más información sobre el origen del informe, detalles sobre la DID y sobre el “Grupo de Trabajo de Defensa Nacional”, asesor del Ministerio de Defensa en “nuevas amenazas” (*Honorable Cámara de Diputados de la Nación*, proyecto de resolución N°0181-D-01, 2/3/2001).

IV. La institucionalización de la protesta social, el “11-S” y la Ley de Inteligencia Nacional

Luego del recambio ministerial conservador del mes de marzo de 2001 (Quiroga, 2005), serían los Ministros de Trabajo, Patricia Bullrich, y de Interior, Ramón Mestre, quienes articularían la postura del gobierno frente al conflicto social. Mientras Bullrich impulsaba un reempadronamiento de los beneficiarios de planes sociales para “depurarlos” de “beneficiarios políticos”, Mestre reavivaba los fantasmas de la “subversión armada”, a fin de hacer objeto de sospecha a los manifestantes no organizados (Svampa y Pereyra, 2003).

En junio de 2001 se producía un nuevo corte de la ruta 34 en General Mosconi, que marcaría un antes y un después en la relación entre el gobierno y las organizaciones de desocupados. Los violentos sucesos de meses atrás mantendrían a las autoridades en un estado de cautela, y el juez Cornejo instruía a la Gendarmería a recuperar la ruta (*Página/12*, 18/6/2001) pero a no hacer uso de la fuerza, ya que “podría traer aparejadas consecuencias imprevisibles” (CELS, 2003: 228). Sin embargo, el día 17 la Gendarmería reprimía el corte ferozmente, generando una verdadera pueblada y fuertes enfrentamientos que concluían con la muerte de dos jóvenes, Carlos Santillán y Oscar Barrios, la detención de numerosos militantes, varios heridos, y finalmente, con el sitio de la ciudad.

El violento episodio de Mosconi tendría amplias repercusiones. Por un lado, la fuerte represión llevaría a otras organizaciones populares a declararse en “estado de movilización”, alertando al gobierno sobre la amenaza de una “insurrección popular”. Por otro lado, el gobierno de De la Rúa perdería la primera gran pulseada con estas organizaciones. Inicialmente, los máximos líderes de la protesta serían perseguidos por “sedición”, mientras que el gobernador de la provincia, Juan Carlos Romero, identificaba la presencia de

“grupos minúsculos (que) tratan de desestabilizar el sistema democrático” (*Página/12*, 18/6/2001). Romero también alimentaría las versiones que hablaban de que los manifestantes estaban infiltrados por “colombianos de las FARC” (*Página/12*, 20/6/2001), enviando contundentes señales hacia las Fuerzas Armadas, que paralelamente se esmeraban ensayando asociaciones entre “guerra social” y narcotráfico. Finalmente sin embargo, la solidaridad ganada por la población de Mosconi obligaría al gobierno a clausurar el espacio de la línea “dura” dándole entrada a las posiciones más “moderadas” defendidas entre otros por Juan Pablo Cafiero, ahora Ministro de Desarrollo y Bienestar Social, que viajaría a Mosconi a negociar personalmente con los manifestantes, sosteniendo que en Salta “no hay infiltrados” y calificando a los dirigentes de la protesta como “líderes muy respetados por la comunidad” (*Página/12*, 23/6/2001).

Asimismo, a principios de julio la Corriente Clasista y Combativa y la Federación Tierra y Vivienda convocaban a la Primera Asamblea Nacional Piquetera. Durante la misma alrededor de 2000 delegados se pronunciaban contra el modelo económico y la Ley de “déficit cero”, avanzando en su consolidación como actor político, y decidían la realización de “cortes progresivos en las principales cincuenta rutas del país a partir del martes próximo, 31 de julio, y de cuarenta y ocho y setenta y dos horas para los martes siguientes” (*Resoluciones de la I Asamblea Nacional de Organizaciones Populares, Territoriales y de Desocupados*; 24/7/2001). La existencia de un actor que podía ser convocado al diálogo llevaría al gobierno a implementar una estrategia doble, reactualizando las posturas “duras”, pero sin negarse a negociar. Mientras Juan Pablo Baylac, vocero presidencial, afirmaba que los piqueteros se unían “para violentar” (*Página/12*, 26/7/2001), Bullrich los convocaba a un encuentro para dialogar. Entre el gobierno y las organizaciones más dialoguistas se había establecido un acercamiento que elevaba a estas últimas a interlocutoras válidas, y que le permitía al gobierno colocar una cuña entre éstas y otras más confrontativas, fácilmente relegables al espacio de “lo delinencial”⁵.

Mientras la protesta se institucionalizaba, las Fuerzas Armadas eran atravesadas por las mismas urgencias que la gran mayoría de la sociedad argentina. Y en este contexto de desesperada situación presupuestaria se producía un nuevo episodio en el proceso de militarización de la seguridad interior. A principios de agosto de 2001 se revelaban los proyectos del Ministro de Defensa de crear una nueva fuerza, la “Marina Argentina”, mediante la incorporación de la Prefectura a la Armada. Jaunarena argumentaba la necesidad de “hacer más eficiente y racional el gasto” y negaba que se tratara de un intento de “militarizar la Prefectura” (*Clarín*, 11/8/2001). El almirante Stella daba su beneplácito, sosteniendo que “la propuesta tiene viabilidad y es razonable ya que apunta a un mejor empleo y uso de los recursos” (*Clarín*, 11/8/2001). Sin embargo la Cámara de Senadores firmaba una declaración en la cual solicitaba al Ejecutivo “se abstenga de avanzar” con “improcedentes y descalificados criterios de ahorro” en una cuestión en la que se debía “procurar un mayor profesionalismo de estas fuerzas de naturaleza diferente, cada una en su ámbito de acción”; al mismo tiempo, los parlamentarios calificaban como “un lamentable retroceso confundir fuerzas de defensa nacional con policía de

seguridad interior, otorgándose así poder de policía y autorización para realizar tareas de inteligencia a una 'Nueva Marina', lo cual se contraponía con las leyes vigentes" (*Página/12*, 19/8/2001). Una vez más el "consenso básico en materia de defensa y seguridad" se reactivaba a tiempo; pero el giro de la postura de Jaunarena –antaoño partidario de dicho consenso y ahora alineado tras los partidarios de la militarización- reunía nuevamente los proyectos de Defensa, del EMCO y del Ejército, incluyendo ahora también a la Armada.

Estas controversias se verían acentuadas en forma inédita tras el denominado "11-S". El mismo revelaba una nueva situación de seguridad mundial, enfocada ahora en los imperativos de lucha contra el terrorismo internacional, reavivando a nivel local el debate alrededor de las "nuevas amenazas" y las oportunidades de quienes buscaban la revisión del marco normativo e institucional en materia de seguridad (Sain y Barbuto, 2002). Jaunarena proponía "adecuar nuestro sistema de defensa y seguridad a la nueva situación", cuestionando por primera vez en forma explícita la legitimidad de las Leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior, ya que "muchas veces, para atender un nuevo conflicto, se plantea una disyuntiva terrible: o se viola la ley para atender eficazmente el conflicto, o se atiene a la ley y no le da una respuesta eficaz" (*La Nación*, 16/9/2001). La estrategia del funcionario era doble: por un lado, buscaba replantear el sistema de inteligencia nacional mejorando la coordinación de la información obtenida por los diferentes organismos –agrupados en el Consejo Nacional de Inteligencia, integrado por los encargados de inteligencia de las Fuerzas Armadas y de seguridad, funcionarios de los Ministerios de Defensa, Economía e Interior y de la Cancillería, todos ellos coordinados por el titular de la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE)-, avanzar por sobre la SIDE y colocar la inteligencia bajo control de las Fuerzas Armadas. Por otro lado, se proponía incorporar a la Ley de Defensa Nacional la figura del terrorismo como una "agresión exterior", permitiendo así su inclusión como hipótesis de trabajo militar (Sain y Barbuto, 2002).

De la Rúa avalaría los planes de Defensa sosteniendo que "el terrorismo es un ataque exterior, de modo que las Fuerzas Armadas deben actuar también en eso, sin violar la ley de seguridad interior, que prohíbe hacer inteligencia interna de los propios ciudadanos o de carácter político" (*La Nación*, 25/9/2001). Los brutales atentados terroristas de septiembre le otorgaban a los militares la posibilidad de reposicionarse ante la sociedad argentina y el mundo; un militar afirmaba, en relación con los atentados: "antes de que ocurriera(n) estábamos en una situación de extinción" (*La Nación*, 30/9/2001). El aval presidencial fructificaría en la redacción, por parte del Ministerio de Defensa, de una reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, y en la discusión parlamentaria de una nueva Ley de Inteligencia, que debía incluir la pretensión de las Fuerzas Armadas de desarrollar tareas de inteligencia interior (*Página/12*, 30/9 y 22/10/2001). Sin embargo, durante el debate parlamentario la Comisión de Defensa del Senado emitía un dictamen en el que diferenciaba tajantemente entre la "inteligencia criminal" y "nacional" –donde podía ser incluido el narcotráfico- y la "inteligencia estratégica militar", reduciendo esta última al "conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de la defensa nacional". La posterior Ley

Nº 25520 de Inteligencia Nacional⁶, que regulaba el funcionamiento y controlaba las actividades de inteligencia del Estado y de los organismos del sistema de inteligencia, incluía una tajante distinción entre inteligencia “nacional”, “criminal” e “inteligencia estratégica militar”, a la que quedaban restringidas las Fuerzas Armadas. La nueva norma respetaba la distinción legal e institucional entre defensa nacional y seguridad interior, bloqueando, una vez más, los avances de los partidarios de la militarización de la seguridad interior.

V. La crisis de diciembre de 2001

El 1º de diciembre de 2001 el gobierno argentino caía en cesación de pagos y la Convertibilidad perdía su última posibilidad de sobrevivir, arrastrando consigo al conjunto de la sociedad argentina. A partir del día 12, distintas manifestaciones de protesta ganaban las calles de todo el país: “cacerolazos” en distintos barrios de la Ciudad de Buenos Aires y graves incidentes –saqueos en supermercados, ataques a edificios públicos, incendios y bombas en sucursales bancarias, etc.- en todo el país (CELS, 2003).

El 17 se producía una ola de saqueos en todo el país (*Página/12*, 17/12/2001), forma de manifestación que era infinitamente más peligrosa a la de las agrupaciones piqueteras: no sólo porque al no contar con organización ni líderes era menos controlable, sino porque al menos en dos oportunidades en el pasado –una durante el gobierno de Alfonsín y otra durante el gobierno de Menem- había alentado la firma de Decretos que habilitaban la intervención de las Fuerzas Armadas. Por el momento, las órdenes que le llegaban a gendarmes y policías desde el poder político consistían, por el momento, en “negociar, (...) no hacer demostraciones de fuerza y evitar cualquier enfrentamiento” (*Página/12*, 18/12/2001).

Mientras tanto, continuaba la ola de manifestaciones y de saqueos a comercios, en medio de violentos enfrentamientos con las fuerzas de seguridad y policiales que concluirían con la muerte de 20 personas y con al menos 138 heridos (CELS, 2003). En la tarde del día 19, De la Rúa disponía por decreto el estado de sitio en todo el país. La medida era calificada por los organismos de derechos humanos como inconstitucional (CELS, 2003), y sólo lograría enardecer los caldeados ánimos sociales, lo que quedaría demostrado por un masivo “cacerolazo” realizado en varios barrios de la Ciudad de Buenos Aires. Pero la declaración del estado de sitio encerraba otros peligros mayúsculos, ya que, de acuerdo con la Ley de Seguridad Interior, era el paso previo para emplear a las Fuerzas Armadas en el restablecimiento del orden interno⁷.

Sin embargo, De la Rúa no convocaría a las Fuerzas Armadas, probablemente porque éstas se mostraban claramente reticentes a actuar: “si el Ejército sale a la calle es para tirar, y si el Ejército tira, mata. La situación actual no da para usar el último recurso del Estado” sostenía un alto funcionario del gobierno; “el Ejército no tiene balas de goma, ni escudos, ni palos, ni chalecos antibalas. Si nosotros nos ponemos delante de una turba con piedras, ¿qué hacemos, tiramos con FAL? Es una respuesta desproporcionada” señalaba un general (*La Nación*, 20/12/2001). Los altos mandos de las tres Fuerzas se limitaban a comprometer apoyo logístico a las fuerzas de seguridad, vigilando objetivos

estratégicos, tales como centrales nucleares, represas hidroeléctricas o edificios públicos (Sain y Barbuto, 2002).

El día 20, una heterogénea multitud comenzaría a reunirse en Plaza de Mayo. La Policía Federal llegaba inmediatamente al lugar para iniciar una encarnizada, brutal y desproporcionada represión, en la que luego se involucrarían efectivos de Gendarmería. Conflictos similares se producían en varias provincias, ocasionando la muerte de varias personas en Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Santa Fe y Tucumán (CELS, 2003). “No hubo mando unificado, hubo venganza”, reconocería un alto miembro de las fuerzas de seguridad días después (*Página/12*, 22/12/2001). Mientras tanto, el Presidente dirigía un llamado desesperado e infructuoso al “conjunto de la dirigencia política” para participar en un “gobierno de unidad nacional” (*Clarín*, 21/12/2001), pero los gobernadores y legisladores peronistas le daban la espalda y se reunían en la provincia de San Luis para debatir sobre el futuro reparto del poder. Cuando la matanza desatada en Plaza de Mayo alcanzaba su punto más alto, De la Rúa renunciaba a su cargo; minutos después abandonaba la Casa Rosada en un helicóptero. El saldo era desolador: más de 30 muertos en todo el país. El 21 de diciembre Ramón Puerta, presidente provisional del Senado, asumía la Presidencia de la Nación.

El desastre del 19 y 20 de diciembre había dejado una enseñanza clara: a pesar de haber utilizado la más brutal y encarnizada represión, las fuerzas de seguridad y policiales habían sido desbordadas una vez más. Jaunarena, que permanecía al frente de Defensa, anunciaba “un plan de contingencia” para el “caso hipotético de que tengan que auxiliar a las fuerzas de seguridad en el restablecimiento del orden en el país (que) no significa participar de tareas de represión a los manifestantes” (*Clarín*, 21/12/2001).

Tras la breve presidencia de Adolfo Rodríguez Saa, el 1º de enero de 2002 Eduardo Duhalde era elegido Presidente de la Nación. La situación era tan delicada que el gobierno admitía estar al borde de “una anarquía y una guerra civil”. El 8 de enero, Jaunarena confirmaba en sus cargos a Brinzoni, Stella y Barbero, sumidos en un cauto silencio. Balza sostenía que el Ejército “no es más una opción de poder político (...) ocupó su rol y no intervino. Y eso es muy saludable, porque es la primera vez que se depone un gobierno sin la intervención militar, sin un solo tanque en la calle. Algunos dicen que fue como un golpe de Estado y si fue así, fue sin militares” (*La Nación*, 12/1/2002). Sin embargo, la relación entre el Presidente Duhalde y las Fuerzas Armadas comenzaría infelizmente: el mandatario reconocería que “nuestras Fuerzas Armadas existen, pero no sabemos para qué”, estimando que, en el nuevo escenario, éstas podían colaborar o en el control de fronteras apoyando a la Gendarmería y en la prestación de ayuda social (*La Nación*, 13/1/2002). Las declaraciones del Presidente eran calificadas por el *Foro de Generales Retirados* como una síntesis del “desinterés e indiferencia de cierta dirigencia política” (*La Nación*, 26/1/2002).

Durante el mes de febrero se filtraban en la prensa rumores acerca de posibles sublevaciones militares, la inminencia de un golpe de Estado y la realización de *meetings* entre miembros de las Fuerzas Armadas y distintos empresarios –

entre ellos, Mauricio Macri, Adrián Werthein, Pedro Pou y Emilio Cárdenas- (Página/12, 28/2/2002). Brinzoni procuraba mantenerse en una posición “prescindente”, sosteniendo que “hoy no hay partido militar (...) Los problemas del país los tienen que resolver los políticos que son los llamados a esa responsabilidad” (La Nación, 14/2/2002). Y el titular del Cuerpo III de Ejército, Julio Hang sostenía que “Todos los que especulan con estos rumores, antes iban a golpear a la puerta de los cuarteles, hoy podrían ir a golpear las puertas de los psiquiatras para buscar una ayuda a sus problemas mentales” (La Voz del Interior, 28/2/2002; cit. en Sain y Barbuto, 2002). La convencida postura de los militares no estaba exenta de netas consideraciones políticas: Stella evaluaba que “un golpe de Estado significaría la destrucción de las Fuerzas Armadas. Porque, efectivamente, la experiencia de los últimos veinte años nos ha convencido” (Página/12, 22/4/2002).

A modo de conclusión

*Nuestras Fuerzas Armadas existen, pero no sabemos para qué,
es uno de los temas pendientes de la democracia argentina.
Eduardo Duhalde, La Nación, 13 de enero de 2002*

Con el año 1995 se abre un complejo escenario para las Fuerzas Armadas argentinas, caracterizado, entre otros elementos, por la agonía presupuestaria y salarial, y por importantes avances en torno al involucramiento en seguridad interior. Asimismo, este escenario presenta fuertes puntos de continuidad con el característico de la gestión delarruista, continuidad que sobrevive a la transformación de las agendas gubernamentales, conveniencias políticas y distintas procedencias ideológicas y/o partidarias de ambos gobiernos.

El menemismo potencia una tendencia, ya iniciada durante el gobierno de Alfonsín y que se prolonga durante el gobierno de De la Rúa, basada en la implementación de una feroz reducción presupuestaria en el área de Defensa subordinada al objetivo de recuperación fiscal: si en el caso del menemismo se había realizado en el marco mayor del plan de achicamiento estatal, en el caso del delarruismo se dio en un contexto de “ajuste permanente” orientado a sostener el modelo de Convertibilidad. En ambos casos, la reducción presupuestaria y salarial fue dictada por las necesidades fiscales, y no por los objetivos más amplios de una política militar, de defensa o seguridad.

En íntima relación con lo anterior, durante el menemismo y el delarruismo se consolidó el proceso de “militarización” de la seguridad interior, lo que resultó particularmente evidente a partir de 1996, tras la irrupción de la protesta social en la agenda de la seguridad. Dicha “militarización” puede ser entendida en dos sentidos: como acciones concretas por parte de integrantes de las Fuerzas Armadas y dirigentes políticos con el objetivo de viabilizar el involucramiento militar en seguridad interna, y como una tendencia por parte de la dirigencia política a construir el escenario de conflictividad con conceptos propios de la DSN.

Por un lado, la persistente agonía presupuestaria y salarial, las imprecisiones de la dirigencia política y las presiones del gobierno norteamericano, fueron factores que alentaron a los partidarios de la “militarización”. La cuestión del

involucramiento definió bandos antagónicos: mientras las posturas reticentes se ampararon tanto en la legislación vigente como en argumentos que identificaban los “riesgos” de dicha participación -la corrupción, la desjerarquización, la posibilidad de una rearticulación de los principios de la DSN-, las posturas proclives explotaron los intersticios del marco legal, definiendo al narcotráfico –y posteriormente también al terrorismo- como una amenaza “externa”, y de allí pasible de ser conjurada por las Fuerzas Armadas. Durante la segunda presidencia de Menem, las contradicciones separaron tanto al poder político como a las mismas Fuerzas Armadas; asimismo, los avances de los partidarios chocaron, en todos los casos, contra los defensores del “consenso básico en materia de defensa y seguridad” (Sain, 2001), que ejercieron, sobre todo, un importante veto parlamentario. Sin embargo, ya durante la gestión de De la Rúa, los partidarios de la militarización produjeron varios hechos institucionales de relevancia –en particular, la creación de la DID-, sugerentemente, durante los períodos de mayor intensidad de la protesta social. Varios factores contribuyeron con estos avances: entre ellos, la confluencia de los proyectos de Defensa, del EMCO y de los jefes de Estado Mayor, el deterioro terminal de las arcas públicas, la desesperada situación salarial y presupuestaria de las Fuerzas Armadas, y el poderoso aumento de la protesta que se dio desde el inicio mismo de la gestión delarruista.

Por otro lado, estos intentos concretos de avanzar en la militarización resultaron inseparables de una tendencia a construir el escenario de conflictividad interna con conceptos propios de la DSN -la “infiltración”, la “conspiración”, la “agitación”, o la “subversión”-. La misma derivaba de la particular concepción de la política predominante en la dirigencia civil, y de la permanencia, dentro de las Fuerzas Armadas, de un diagnóstico que continuaba considerando a la seguridad interior como ámbito de “incumbencia profesional”, entablándose así una virtual competencia con las fuerzas de seguridad en defensa de la “exclusividad” (Nordlinger, 1977). Los altos funcionarios y dirigentes políticos de las presidencias de Menem y de De la Rúa compartieron una visión autoritaria y conservadora de la política que los llevó a sostener una mirada “dura” sobre la protesta social, asociándola con componentes morales e ideológicos y restándole legitimidad. A partir de este particular diagnóstico, el tratamiento del conflicto fue el de la “criminalización” (CELS, 2003) -haciéndolo susceptible de sanción legal- y su construcción fue realizada en torno a una verdadera “militarización” discursiva. En todos los casos, la apelación a las Fuerzas Armadas como posible instrumento de represión interna por parte de la dirigencia política fue permanente, mediante la agitación del peligroso *continuum* “guerra al comunismo-guerra al narcotráfico-guerra al terrorismo” (Koonings y Kruijt, 2003).

Durante la crisis de los tempranos 2000 las Fuerzas Armadas recayeron en una situación de “sindicalismo militar ofensivo” (Finer, 1969), intentando ampliar su ámbito de incumbencia hacia cuestiones que excedían el ámbito de la “profesionalidad”, recuperando así ciertos atributos propios de lo que en otros trabajos (Canelo, 2006 b) hemos denominado “poder arbitral”, basado fundamentalmente en la pretensión de defender un “interés universal”. Raramente pueda afirmarse que se constató una situación de “control civil”, o de internalización, por parte del cuerpo de oficiales, del valor de la supremacía

civil como parte de su ética profesional (Finer, 1969; Welch y Smith, 1974). Tampoco puede hablarse de una situación de “subordinación” al poder político: según López (1996), la misma sólo funciona de forma completa cuando se conjugan la “responsabilidad de mando” –por parte de la dirigencia política- “con el poder de obediencia” –por parte de las Fuerzas Armadas- en las relaciones cívico-militares, y cuando ambas logran confluir en el “control civil objetivo” (Huntington, 1995), esto es, una situación de subordinación castrense de acuerdo a una legitimidad del tipo racional/legal, basada en el respeto a los poderes constituidos por mandato de las leyes.

Ahora bien, esta peligrosa tendencia se mantuvo durante los acontecimientos de diciembre de 2001. La profunda crisis social, política y económica, que para el resto de la sociedad implicó riesgos de disolución, para las Fuerzas Armadas fue una posibilidad de reunificación institucional en torno a una actitud de prescindencia. Sin embargo, en este comportamiento prescindente es posible advertir un fuerte componente de cálculo “utilitarista” cercano a las versiones más radicales de “corporatismo militar” (Varas, Agüero y Bustamante, 1980), y probablemente esta “obediencia militar” al estado de derecho se explique por la percepción de altos “costos de intervencionismo” (Norden, 1996).

Finer (1969) ha afirmado que, para intervenir, los militares necesitan tanto de “disposición” –entendida como la suma de “motivos” y “temperamento”- como de “oportunidad”. Durante la crisis de 2001 encontraron “oportunidad” –sobre todo por la posibilidad concreta de desborde de las fuerzas de seguridad y por el “vacío de poder” predominante-. Sin embargo, no hubo “disposición”: aunque sí hubo “motivos” para la intervención -tal como la seguridad interior entendida aún como ámbito de incumbencia institucional-, hubo otros que resultaron más poderosos, entre ellos, y por sobre todo, el propio interés corporativo, o la preservación de una institución que, afirma, algo ha aprendido de la “experiencia de los últimos veinte años”.

Referencias bibliográficas

- Acuña, C. (2000): “Transitional Justice in Argentina and Chile: a Never Ending Story?”. Buenos Aires: Universidad de San Andrés, Documento de Trabajo N°20.
- Canelo, P. (2006 a): *Entre la política y la técnica. Las Fuerzas Armadas argentinas de la refundación a la prescindencia (Argentina, 1976-2001)*. Tesis Doctoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Argentina. Buenos Aires: Mimeo.
- Canelo, P. (2006 b): “La descomposición del poder militar en la Argentina: las Fuerzas Armadas durante las presidencias de Galtieri, Bignone y Alfonsín (1981-1987)”. En Pucciarelli, Alfredo (comp.): *Los años de Alfonsín: ¿el poder de la democracia o la democracia del poder?*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2003): *El Estado frente a la protesta social. 1996-2002* Buenos Aires: CELS y Siglo XXI.
- Centro de Estudios Nueva Mayoría (1994): “Análisis del presupuesto militar argentino para 1995”. Buenos Aires: Cuaderno N°110.
- Diamint, R. (2001): *Democracia y Seguridad en América Latina* Buenos Aires: GEL.

- Finer, S. (1969): *Los militares en la política mundial*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Flores, M. (1996): "La dimensión estratégica de la integración regional", en Revista de Ciencias Sociales N°5.
- Fraga, R. (1991): *Menem y la Cuestión Militar* Buenos Aires: Centro de Estudios Nueva Mayoría
- Fraga, R. (1997): *La Cuestión Militar al finalizar los 90* Buenos Aires: Centro de Estudios Nueva Mayoría
- Huntington, S. (1995): *El soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Klachko, P. (2002): "La conflictividad social en la Argentina de los '90: el caso de las localidades petroleras de Cutral-Có y Plaza Huincul (1996-1997)". En Levy, B. (comp.): *Crisis y conflicto en el capitalismo latinoamericano. Lecturas políticas* Buenos Aires: CLACSO
- Koonings, K. y D. Kruijt (2003): "Latin American Political Armies in the Twenty-first Century" Bulletin of Latin American Research, Vol. 22, N°3.
- Llenderozas, E. (2000): "La administración de la defensa después de procesos de democratización. El caso de Argentina bajo el gobierno de Menem", Ponencia presentada al XXII Congreso de la Latin American Studies Association, Miami.
- López, E. (1996): "Argentina 1991: las nuevas oportunidades para el control civil". En E. López y D. Pion-Berlin *Democracia y cuestión militar*, Buenos Aires: UnQui.
- López, E. y G. Cosse (1991): "Un debate actual: la cuestión de la redefinición de las Fuerzas Armadas argentinas" Buenos Aires: FLACSO, Serie Documentos e Informes de Investigación N°112.
- Lutterbeck, D. (2004): "Between Police and Military. The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries" Cooperation & Conflict, Vol. 39, N°1.
- Montenegro, E. (2001): *La estrategia regional de los Estados Unidos contra el narcotráfico y el rol de las Fuerzas Armadas argentinas*. Tesis de Maestría FLACSO. Buenos Aires: Mimeo.
- Norden, D. (1996): *Military Rebellion in Argentina. Between Coups and Consolidation*. Lincoln and London: University of Nebraska Press.
- Nordlinger, E. (1977): *Soldiers in politics: military coups and governments*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs.
- Quiroga, H. (2005): *La Argentina en emergencia permanente* Buenos Aires: Edhasa.
- Sain, M. (2002): "Las Fuerzas Armadas en la Argentina. Los dilemas de la reforma militar en una situación de crisis", Security and Defense Studies Review, vol. 2, Winter 2002-2003.
- Sain, M. (2001): "Las 'nuevas amenazas' y las Fuerzas Armadas en la Argentina de los 90", Ponencia presentada al XXIII Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Washington DC.
- Sain, M. y V. Barbuto (2002): "La reinstitucionalización democrática de las Fuerzas Armadas" Buenos Aires: CELS.
- Sidicaro, R. (1995): "Poder político, liberalismo económico y sectores populares, 1989-1995", en VVAA, *Peronismo y menemismo* Buenos Aires: Ediciones El Cielo por Asalto
- Svampa, M. y S. Pereyra (2003): *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras* Buenos Aires: Biblos.

- Varas, A., F. Agüero y F. Bustamante (1980): *Chile, Democracia, Fuerzas Armadas*, Santiago de Chile: FLACSO.
- Vignolles, P. (2002): "El Valor de las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior: Argentina en misiones de paz y coaliciones militares", *Security and Defense Studies Review*, vol. 2, Winter 2002-2003.
- Welch, C. E. Jr. & A. Smith (1974): *Military role and rule: perspectives on civil-military relations*. North Sitate, Massachusetts: Duxbury Press.

Fuentes

- Diarios Clarín, La Nación, Página/12, Ambito Financiero, La Mañana del Sur, La Voz del Interior, varios ejemplares
- Revistas Soldados y Tiempo Militar, varios ejemplares
- Boletín Oficial, varios ejemplares
- Foro de la Verdad Histórica*, <www.geocities.com/forocombat/disc_cofa.htm>
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación*, <www.diputados.gov.ar>

¹ Este trabajo presenta resultados parciales de mi Tesis Doctoral –Canelo, 2006 a-, dirigida por Alfredo Pucciarelli y realizada en el marco del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la FLACSO. Deseo agradecer muy especialmente a CLACSO y al CONICET, que financiaron parte de esta investigación, y a Federico Escher, que colaboró como asistente en la recolección de fuentes.

² Al respecto, consultar Canelo (2006 a).

³ La Ley Nº 23554 de Defensa Nacional, sancionada el 13 de abril de 1988, concebía a la defensa nacional 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", enfatizándose que "las cuestiones relativas a la política interna del país" no podían constituir "hipótesis de trabajo de los organismos de inteligencia militar", quedando explícitamente prohibido que los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas produjeran inteligencia relativa a la seguridad interior (Sain, 2001). La Ley Nº 24059 de Seguridad Interior, sancionada el 17 de enero de 1992, definía a esta última como "la situación de hecho basada en el derecho en el 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 supone "el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación" (Sain, 2001).

⁴ En cifras absolutas, el gasto anual en Defensa hacia 1995 era de 4800 millones de pesos/dólares, dentro del cual salarios, retiros y pensiones representaban el 83,67% (Fraga, 1997) restando poco más del 15% para equipamiento y funcionamiento. Este total se distribuía hacia 1994 en un 14,32% para el Ejército, 11,16% para la Armada, 9,85% para la Fuerza Aérea, 6,08% para el programa de soldados profesionales, 7% para la Gendarmería y 5,4% para la Prefectura (Centro de Estudios Nueva Mayoría, 1994).

⁵ Durante el mes de agosto se llevaban adelante las tres etapas de la Jornada Nacional Piquetera, que permitirían demostrar el poderío y la capacidad organizativa de las organizaciones. Durante la Segunda Asamblea Nacional se profundizaría la distancia entre las organizaciones más pequeñas y radicalizadas - Polo Obrero y MTR- y las agrupaciones grandes y "moderadas" -FTV y CCC-, que comenzarían a funcionar por separado hasta la conformación del Bloque Piquetero Nacional –entre el MTR y el Polo Obrero-.

⁶ La Ley Nº 25520, promulgada el 3 de diciembre de 2001, definía en su Artículo 2: "se entenderá por: 1. Inteligencia Nacional a la (...) obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a los hechos, amenazas, riesgos y conflictos que afecten la seguridad exterior e interior de la Nación. (...) 3. Inteligencia Criminal a la parte de la Inteligencia referida a las actividades criminales específicas que (...) afecten la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional. 4. Inteligencia Estratégica Militar a la parte de la Inteligencia referida al conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional (...)" (Boletín Oficial, 6/12/2001).

⁷ De acuerdo con la Ley Nº24059 las Fuerzas Armadas pueden ser empleadas en el "restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional" sólo "en aquéllos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior (...) resulte insuficiente a criterio del presidente de la Nación (...) previa declaración del estado de sitio" (Sain, 2001).