



Tipo de documento: Tesina de Grado de Ciencias de la Comunicación

Título del documento: La integración de las Fuerzas Armadas al Estado democrático argentino

Autores (en el caso de tesis y directores):

María Brun Lubatti

Catalina Crescente

Gerardo Halpern, tutor

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2023

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR





LA INTEGRACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS AL ESTADO DEMOCRÁTICO ARGENTINO

TESINA CS. DE LA COMUNICACIÓN
F. SOCIALES - UBA

MARIA BRUN LUBATTI
CATALINA CRESCENTE

TUTOR: GERARDO HALPERN

Agradecimientos

A nuestras familias.

A mi vieja que la amo y siempre está presente; y a mi viejo por las convicciones y la política.

A les amigos, que salvan y sostienen.

A Juan, que nos sostuvo materialmente (y emocionalmente).

A Gerardo por hacernos pensar, enojar y discutir cada aspecto de este texto.

Al equipo de la SCME, con el que trabajamos incansablemente y resistimos al desprecio neoliberal.

A Cristina Kirchner y al proyecto político que nos dio la posibilidad de experimentar.

A la Universidad Pública, Gratuita y de Calidad.



Índice

1. El problema y el objeto	4
1.1. El problema	4
1.2. Definiciones iniciales	12
2. Construcción histórica de la identidad de las FFAA	17
2.1. Fuerzas Armadas al comienzo del siglo XX	17
2.2. El retorno democrático, tensiones y crisis de identidad	20
2.3. Subordinación y control: neoliberalismo e ingreso al siglo XXI	23
3. Coyuntura política internacional	28
3.1. Fin de la guerra fría.	30
3.2. El consejo sudamericano de defensa	35
3.3. Cooperación internacional y las FFAA: las misiones de paz	35
4. Gestión de eventos adversos	38
4.1. La historia normativa de la gestión de las emergencias en Argentina	38
4.2. El instrumento militar y su relación con eventos adversos	42
4.3. Eventos históricos y ejemplificadores	45
4.4. Paradigma internacional de abordaje de las emergencias	48
4.5. Plataforma Nacional para la Reducción de Riesgo de Desastres	50
5. La gestión kirchnerista: transformaciones y continuidades	52
5.1. Una nueva mirada sobre las Fuerzas Armadas	52
5.2. Modernización, institucionalización y democratización	62
5.3. Cristina Kirchner: profundización y puesta en práctica	65
6. Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias	70
6.1. Creación	70
6.2. Funciones y tareas	75
6.3. Las tareas de prevención en el marco del apoyo a la comunidad	79
7. Conclusiones: el rol para las FFAA	86
8. Abreviaturas	94
9. Bibliografía	95

1. El problema y el objeto

“Realizar cultural studies significa un intento de identificar los vínculos de la cultura -del significado o del meaning making- con otras esferas de la vida social, o bien con la economía, la política, la raza, la estructuración de las clases y los géneros, etc. En mi opinión, se puede hablar de cultural studies tan solo si se trabaja para desenmascarar la interrelación entre cultura y poder” (Hall; 2007: 15)

1.1 El problema

La dictadura cívico-militar iniciada en marzo de 1976 trastocó las relaciones sociales en Argentina en el ámbito político y en el económico, aun cuando se trate de un punto de inflexión de un proceso sumamente más extenso que el del hecho específico del derrocamiento del gobierno democráticamente elegido en 1973. Hay una extensa bibliografía que aborda las consecuencias de este proceso, entre otras cuestiones, mediante el análisis de la modificación de la matriz productiva nacional, la desarticulación del movimiento obrero y la redefinición de la relación de las fuerzas políticas con el Estado del que forman parte.

En esta tesina nos preguntamos sobre una de las consecuencias menos estudiadas que, entre otras cuestiones, se evidencia a partir de la finalización de la dictadura e, incluso, perdura al día de hoy: el establecimiento de un nuevo rol para las Fuerzas Armadas Argentinas (en adelante, FFAA), en el marco institucional del Estado democrático iniciado -aún con sus dificultades-, a partir de 1983.

Partimos de la base que establece el marco normativo que generó la sanción de la Ley de Defensa (23.554/88), texto fundamental de la primavera democrática y la Ley de Seguridad Interior (24.059/92). Somos conscientes de que ambas leyes son indicativas de un momento de “*sutura*” que, como todo proceso social, nunca es acabado ni definitivo. Por ello, nos abocaremos a ese carácter inacabado, aún con la vigencia de ambas leyes fundamentales para nuestra democracia¹.

¹ Siguiendo a Mattelart (2020) vamos a definir al proceso social, y a la cultura, como un universo de sentido, pero a la vez como una realidad sometida a procesos de producción y circulación, capaz de producir efectos en las correlaciones de fuerzas sociales.

Centramos el análisis en la experiencia de la Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias (en adelante, SCME), creada en 2013 bajo la órbita del Ministerio de Defensa de la Nación. En primera instancia, porque entendemos que funciona como punto de anclaje de un extenso derrotero en relación con la definición del rol de las FFAA dentro del marco institucional del país. Esta experiencia nos permite revisar, desde sus condiciones de producción, el amplio debate sobre el control civil de las FFAA (punto sustantivo de esta tesina) y la re-funcionalización de éstas en un contexto de merma de la hipótesis de conflicto. Pero, además, nos interesa analizar a la SCME como una iniciativa novedosa y, por cierto, relevante, de los últimos años y los debates acerca de esa re-funcionalización (no solo formal, sino también en su aspecto significativo). Es decir, la SCME como punto de partida para el ejercicio de un rol específico, institucional y efectivo de las FFAA: su accionar en el marco de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (las mayúsculas están explicitadas aquí solamente para resaltar este rol).

La mirada del análisis que nos proponemos se asume como comunicacional. Partimos del marco analítico que ofrecen los Estudios Culturales, es decir, consideramos que el estudio de una institución es parte de la *"construcción de significados/sentidos compartidos (o fragmentariamente compartidos) a través de diferentes tipos de códigos"* (Ford; 1994: 22). Siguiendo la línea de este autor, los códigos permiten comprender que los conceptos atraviesan toda práctica humana y que, por ello, son cruciales a la hora de analizar una institución. En síntesis, Ford afirma que *"las ciencias de la comunicación son transversales y forman parte de cualquier conocimiento o práctica humana e implican estudios inter o transdisciplinarios. Es por eso que los modelos de la comunicación se han ido transformando en gráficos o cuadros cada vez más complejos pero que nunca agotan la construcción de sentido. De este modo, la comunicación es inseparable tanto de la noción de discurso como de su inserción sociocultural"* (Ford; 1994: 24). Nuestra propuesta de "objeto", entonces, solo puede ser abordada desde la especificidad que recorre la formación de las instituciones que, a lo largo de gran parte de la historia argentina, se erigieron en pretendidos broncees épicos y, consecuentemente, en organizaciones presumiblemente inamovibles e intocables.

Este análisis está atravesado por dos conceptos clave para nuestra carrera que elegimos incorporar desde la perspectiva de Raymond Williams (2009). Primero "cultura", no como concepto meramente descriptivo sino como práctica, desde la cual se estudian las dimensiones políticas del hacer. En este sentido, la cultura no se analiza desde los objetos sino por las contradicciones que se desarrollan en las prácticas. En esta clave, buscamos analizar la creación de la SCME, mediante una breve revisión de la historia cultural de la

institución castrense y las dimensiones políticas de la misma. La cultura entendida como prácticas dentro de un proceso social total que necesariamente están vinculadas al poder.

En este punto surge la necesidad de enmarcar nuestro análisis bajo un segundo concepto crucial: “hegemonía”. Atendiendo el alcance mayor que tiene sobre el concepto de “cultura”, tal como fue definido anteriormente, por su insistencia en relacionar el “proceso social total” con las distribuciones específicas del poder y la influencia: *“Es precisamente en este reconocimiento de la totalidad del proceso dónde el concepto de ‘hegemonía’ va más allá del concepto de ‘ideología’. Lo que resulta decisivo no es solamente el sistema consciente de ideas y creencias, sino todo el proceso social vivido, organizado prácticamente por significados y valores específicos y dominantes”* (Williams; 2009: 149).

Para analizar las particularidades de la SCME estudiaremos qué características y responsabilidades se fueron delineando discursivamente para las Fuerzas Armadas argentinas post 1983. Con posterioridad a la fundación de la SCME, nos preguntamos, entre otras cuestiones, ¿qué discursos la legitiman? ¿Cuál es el imaginario que construyó alrededor de las intervenciones de las FFAA en Argentina? Nos interesa investigar cómo este escenario de decisiones políticas y discusiones teóricas afectó la representación de las FFAA y, dialécticamente, cómo afectó a su rol efectivo y material.

En este rumbo, para comprender a la institución castrense, en términos históricos, entendemos necesario atender, al menos, a dos cuestiones centrales. Primero, el proceso de reincorporación a la vida institucional post dictadura y, en este marco, a todas las acciones realizadas para ejercer el control civil de unas FFAA que empiezan a transformar la tradición de su funcionamiento dentro del orden democrático. Segundo, la re-funcionalización de todas las FFAA en el marco de una creciente integración regional. Tal como mostraremos, la experiencia de la SCME no es comprensible sin dar cuenta de que las dos funciones que autoperciben las FFAA desde su creación -ser la “reserva moral de la República” y la garante de la defensa ante la agresión externa-, empiezan a verse opacadas por la propia dinámica de la historia.

La recuperación democrática de 1983 implicó un punto de no retorno en el desarrollo político-institucional de las FFAA. Retomando la Ley de Defensa, *“la Defensa Nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo”* (Art.2). Es decir, la norma da cuenta del eje central de la política de Defensa promovida por el gobierno de Raúl Alfonsín: separar la seguridad de la

defensa nacional y, con ello, imposibilitar cualquier tipo de accionar de las FFAA en relación con los conflictos internos del país.

La denominada transición democrática posibilitó que prosperaran procesos virtuosos respecto de la discusión sobre qué hacer con las FFAA. En los primeros treinta años el debate consistió, sobre todo, en cómo desarticular el poder de presión de éstas. Tanto durante los gobiernos de Alfonsín (1983-1989) como de Menem (1989-1999), la pregunta por la refuncionalización se materializó en políticas vinculadas al control civil. Entendemos al control civil, en términos de Battaglini (2012), como la capacidad de un gobierno democráticamente electo para llevar a cabo una política general sobre las FFAA sin intromisiones por parte de los militares.

El gobierno alfonsinista tuvo avances, retrocesos y una gran cantidad de tensiones en relación con la cuestión militar. El Juicio a la Junta Militar, llevado adelante entre abril y diciembre de 1985, fue uno de los hitos que marcaron la relación del Gobierno Nacional con las FFAA. Sin embargo, la búsqueda de justicia y de reparación histórica emanada de aquel juicio, se vio entorpecida por las leyes de Obediencia Debida y Punto Final, sancionadas en 1986 y 1987, respectivamente. Por otro lado, en la segunda parte de la década del '80, se comenzó con la institucionalización de una política de Defensa articulada, por primera vez, desde la esfera civil. Una acción posibilitada por el desprestigio que alcanzó la propia institución castrense. Asimismo, en términos de gasto público, durante estos primeros años se produjo un progresivo desfinanciamiento de las FFAA.

En el gobierno de Menem, durante la década de 1990, la relación se mantuvo prácticamente igual. Se disminuyó la influencia de las FFAA en la política nacional a la vez que, progresivamente, se desfinanciaba su estructura. Apenas llegado al poder, Menem intentó descomprimir la presión militar y las consecuencias de la última rebelión carapintada. Así, otorgó el indulto a los jefes militares por medio de 11 decretos firmados en 1989 y 1990. *"Políticamente, ello se tradujo en la búsqueda de una solución definitiva a la 'cuestión militar'. Con este propósito se desarrolló una estrategia para neutralizar a los sectores más politizados del ejército [...] Este indulto fue clave para completar el cercamiento y castigo de los carapintados cuyo destino quedó saldado luego de la rápida movilización de fuerzas leales y la cruenta represión de su último levantamiento el 3 de diciembre de 1990"* (Battaglini; 2013: 268). Durante los dos gobiernos menemistas, el presidente negoció con las cúpulas militares beneficios a cambio de lealtad (Diamint; 2018).

En tanto parte constitutiva del Estado Nacional, la institución castrense también sufrió del recorte presupuestario que implicó la ejecución de la política económica neoliberal impulsada por el Consenso de Washington. Los indultos “no fueron gratuitos”, se llevó el gasto del área de Defensa del 1.8 al 1.1 por ciento del PBI. Hacia 1999 la industria militar sufrió un ajuste sin precedentes, el 90% de las empresas del sector fueron privatizadas o directamente cerradas (Battaglino; 2013).

El contexto internacional profundizó desde el exterior la crisis doctrinal de las FFAA. Con la caída del muro de Berlín se da por concluida la dinámica de la “destrucción mutua asegurada”, e irrumpe la acepción de “nuevas amenazas” (Tokatlian; 2015). Internacionalmente se asume que las principales problemáticas que atentaban contra la sociedad provenían de grupos que operaban dentro de la misma (como ciertas prácticas clasificadas veloz e irreflexivamente como “terrorismo”, “narcotráfico”, “tráfico de personas”, etc.). Un marco que no desencadena la participación de las FFAA en seguridad interior dada la historia reciente y el esfuerzo del poder político y la sociedad, incluso a pesar de que en Argentina se produjeron los atentados a la Embajada de Israel (1992) y a la AMIA (1994).

De la década del '90 cabe destacar que, aunque, en cierta medida se cerró la llamada cuestión militar y se finalizaron los levantamientos carapintadas, el gobierno de Menem no logró definir un rol específico para las FFAA. Aun así, hubo un avance significativo en su uso para la participación en Operaciones de Paz en países cercanos. Como misión principal durante este período, las mismas resultaron un aporte a la formación democrática de los militares y la relación regional.

En el año 2003, se produjo un giro marcado en la relación entre el Poder Ejecutivo y las FFAA. En su discurso de asunción presidencial Néstor Kirchner dio cuenta de una postura explícita respecto de las Fuerzas: *“En materia de Defensa, actuaremos con un concepto integral de la defensa nacional, integrando la contribución de la acción de nuestras Fuerzas Armadas en pro del desarrollo, trabajando para su modernización e impulsando la investigación científica tecnológica en coordinación con otros organismos gubernamentales para que, sin apartarse de su actividad principal, puedan contribuir al bienestar general de la población”* (Kirchner; 2003).

A partir de esta instancia se inicia un proceso de “ciudadanización de las Fuerzas Armadas”. Siguiendo a Khatchik DerGhougassian (2012), este proceso supone una transformación que se inserta en dos objetivos centrales de la gestión de Nilda Garré como ministra de Defensa (2005-2010): por un lado, la necesidad de institucionalizar efectivamente la política de Defensa, hasta entonces errática y poco definida, que se había generado desde el retorno a

la democracia y sumarle una dimensión estratégica que no tenía. Y, por el otro, responder a la demanda de una modernización para las Fuerzas Armadas.

Asimismo, advertimos transformaciones significativas a partir de las políticas de Memoria, Verdad y Justicia y la reapertura de los Juicios de Lesa Humanidad. Siguiendo la tesis de Frederic (2013), estos fueron parte de las condiciones de producción necesarias para establecer un vínculo de confianza entre quienes desempeñan funciones en el Poder Ejecutivo y el cuerpo de oficiales de las FFAA.

Este proceso, que comienza en 2003 y se desarrolla durante los tres gobiernos kirchneristas, dio pie al fortalecimiento de una estructura legal garante, en principio, de la imposibilidad del empleo de las FFAA contra la población civil, así como de su injerencia en la administración de la seguridad interior. Estas transformaciones, a su vez, fueron posibles gracias a un contexto regional en el que las hipótesis de conflicto con otros Estados dejaron de ser latentes (es necesario advertir aquí que la creación del Mercosur y el impulso a los acuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil fueron antecedentes de los '80 y '90 que son insoslayables para el análisis de la década de 2000). Sin esta modificación del panorama regional, entendemos, no hubiera sido posible pensar e impulsar nuevas funciones para las FFAA.

Finalmente, en 2013 se creó la Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias del Ministerio de Defensa. Una experiencia que brinda pistas para analizar algunos elementos críticos respecto de las pretendidas nuevas funciones para las FFAA.

Según el decreto de creación 636/13, la SCME tiene como objetivo el perfeccionamiento y reordenamiento estratégico de los recursos públicos vinculados al instrumento militar concerniente ante emergencias. A través de este mecanismo, la SCME debía profundizar el control civil de las FFAA para emplearlas con un rol específico dentro del territorio nacional.

El supuesto principal sobre el que se erige la SCME es que la aplicación de las capacidades que las FFAA disponen es decisiva para la gestión de situaciones de emergencias socioambientales. En especial las capacidades del Ejército por su despliegue territorial, conocimiento técnico, estructura organizada y disciplinada de mando. Cristina Fernández de Kirchner, presidenta en ejercicio durante 2013, menciona explícitamente una refuncionalización de las FFAA en un discurso pronunciado días después de la creación de la SCME: *"Y he querido también que esta reestructuración, esta refuncionalización de las Fuerzas Armadas, no sea solamente una cuestión meramente formal, sino conceptual. Por eso hemos creado la Secretaría de Coordinación Militar para la Emergencia. La reciente tragedia que asolara*

a mi ciudad natal, la ciudad de La Plata, con inundaciones y víctimas sin precedentes y la labor desplegada conjunta entre las Fuerzas Armadas, en especial el Ejército, que por su función esencialmente terrestre es la más apropiada para este tipo de actividades, en forma conjunta con miles de jóvenes voluntarios -y no tan jóvenes también- que ayudaron en forma solidaria a su prójimo en momentos de tragedia, nos hizo ver con claridad la necesidad de afrontar una nueva etapa también en cuanto al rol que deben desempeñar nuestras Fuerzas Armadas en solidaridad cuando situaciones de tragedia asolan a nuestras sociedades. Significa la puesta en marcha de un nuevo aspecto de nuestras Fuerzas Armadas que además va a ayudar a lograr cerrar las brechas que épocas trágicas abrieron entre pueblo y Fuerzas Armadas, a través de la solidaridad. No hay mejor forma de superar esa brecha que algunos intencionalmente quisieron crear que a través de la solidaridad, la ayuda y juntarse los unos con los otros, porque en definitiva no puede ser la vestimenta o un uniforme el que defina la calidad de un ciudadano; lo que define la calidad de un ciudadano es su compromiso con la Nación, con la patria y con el pueblo. Y confío que en esta etapa que se abre sabremos valorar las experiencias pasadas, no para reprocharnos sino para que nazca una nueva solidaridad, como nos pasó y estoy segura de que lo vamos a hacer” (Cristina Kirchner; 2013).

A partir de la experiencia nacional e internacional, se advierte cómo las emergencias y desastres antrópicos interpelan a las estructuras del Estado para brindar respuesta. En estos casos, la experiencia de países como España dan cuenta de que es beneficiosa la inclusión de las FFAA como parte del dispositivo de acción. Esta propuesta cobra especial valor teniendo en cuenta que los riesgos y desastres en Argentina son sumamente variados: inundaciones, sequías, terremotos, incendios forestales, cenizas volcánicas, aludes, entre otros.

La propuesta de esta tesina es analizar la experiencia de la SCME con el objetivo de aportar a los debates más amplios sobre las políticas de Estado en relación con las FFAA. en un marco democrático y pretendidamente transformador.

Entendemos que el aprovechamiento institucional de las capacidades que tienen las FFAA, sobre todo si se advierten sus características actuales, pueden contribuir a profundizar virtuosamente la reestructuración iniciada en 1983 y que aún sigue su proceso. Retomando a DerGhoughassian (2012): “la ciudadanización de las Fuerzas Armadas es un proceso lento, y necesita un esfuerzo sistemático y continuo sobre todo en el área de la educación y formación de los militares” (2012: 19).

Sin embargo, la refuncionalización del instrumento militar trae aparejada las tensiones propias de un *campo*². La más evidente se da entre los intereses que pretenden un rol activo a las Fuerzas Armadas a partir de una redefinición de sus alcances y la necesidad de la institución de no perder su misión principal de defensa. A su vez, existen propuestas que procuran reducir a las FFAA a su mínima expresión o, directamente, su eliminación. Estas miradas desmilitarizadoras al extremo provienen, en algunos casos, desde las tendencias de izquierda como parte de una crítica al elemento represivo del Estado capitalista y burgués. Y también, desde el otro lado del espectro político-ideológico, aparece como parte de las propuestas neoliberales: programas de gobierno donde se menciona al “gasto innecesario” en las Fuerzas Armadas como parte del desinterés por las cuestiones estrictamente nacionales.

Al respecto, resulta relevante la experiencia de trabajo de la SCME cuando, alrededor de una misión subsidiaria como es el apoyo a la comunidad en casos de catástrofes antrópicas, se pretendió fortalecer a las Fuerzas Armadas en capacidades que coinciden con las requeridas por su misión principal. La SCME gestionó el uso del instrumento militar, en tanto recurso público bajo control civil, para el combate de incendios forestales o el abastecimiento de una población virtualmente aislada.

² Las FFAA tienden a ser analizadas como “máquinas infernales” en los términos que plantea Althusser (1970), es decir, como aparatos de represión. Sin embargo, en este caso, proponemos entenderlas como campo, en los términos de Bourdieu. Entendemos que hay disputas y distintos estadios de la relación de fuerza hasta llegar a la creación de la SCME. Se establecen relaciones de conflicto, tanto desde la institución como entre los agentes que la componen.

Pero, además, toda la gente comprometida con un campo tiene una cantidad de intereses fundamentalmente comunes, todo aquello que está vinculado con la existencia misma del campo. “La lucha presupone un acuerdo entre los antagonistas sobre aquello por lo cual vale la pena luchar y que queda reprimido en lo ordinario, en un estado de *doxa*, es decir, todo lo que forma el campo mismo” (Bourdieu; 2002: 121)

1.2 Definiciones iniciales

*"No sirven para el gobierno, no sirven para la guerra,
los milicos argentinos, no sirven para una mierda"*
Canto popular

¿Cómo refuncionalizar a las Fuerzas Armadas argentinas dentro de un Estado democrático?

Es aquí donde hallamos las tensiones recientemente mencionadas de algunas voces que proponen la supresión de la institución castrense. Nos interesa detenernos brevemente en esta cuestión, a pesar de su marginalidad dentro del debate público y académico, para delimitar y vincular algunos puntos sobre la definición de Estado que planteamos en esta tesina.

Frederic (2013) retoma la problemática de la eliminación de las Fuerzas Armadas a partir de una nota publicada por Martín Caparrós en el diario Crítica de la Argentina, el 22 de octubre de 2009. El escrito que menciona Frederic es un diálogo ficticio entre dos personajes que se preguntan "¿para qué queremos a las fuerzas armadas?". Uno de los argumentos centrales está vinculado a la supuesta irracionalidad de que, en el estado de desinversión en que se encuentran las Fuerzas Armadas actualmente, puedan sostener algún conflicto armado. Por tanto, el personaje articulado por Caparrós asume que la desinversión debería resolverse de dos modos: realizar un gasto económico sideral (para el que no habría recursos); o eliminar a las Fuerzas Armadas, institución para la que no encuentra una finalidad que al menos respete lo establecido por la Ley de Defensa. Frederic advierte en esta nota una expresión arquetípica del sentido común progresista de la época sobre las Fuerzas: *"en los argumentos esgrimidos opera una matriz interpretativa que, fundada en la referencia a cierta visión del pasado, desprecia a las Fuerzas Armadas argentinas por su actuación y por su dependencia respecto de los sectores sociales dominantes, 'los ricos argentinos', a cuyo servicio se encontraban"* (Frederic; 2013: 41). Al respecto la autora resalta: *"No está de más decir que la posibilidad de hacer pública la propuesta de la disolución de una agencia del Estado no resulta descabellada en este caso -es tan poco descabellada que provocó la respuesta del viceministro de Defensa de aquel entonces- como en cambio sí lo sería si se tratara de las fuerzas policiales, de la salud o de la educación pública. Los militares estuvieron durante gran parte de la historia argentina integrados a la sociedad y al Estado. Debiera sorprender la celeridad histórica con que pasaron de ocupar las esferas más altas de decisión a que su disolución constituya una alternativa pensable. (...) Es con la llegada de la democracia que los militares quedaron simbólicamente expulsados del Estado -democrático- y de la sociedad. De cierto modo, la*

democracia se construyó confrontando ese pasado dominado por el autoritarismo representado sobre todo por los militares" (2013: 50).

La expulsión que menciona Frederic es, como ella indica, *simbólica*. Materialmente no hubo espacio para la disolución formal de las fuerzas, también por las situaciones de conflicto regional latentes en 1983. Como veremos más adelante, el lugar que fueron ocupando las FFAA desde el regreso de la democracia fue producto de una larga serie de decisiones, tensiones y estrategias políticas. Más allá de la coyuntura político-histórica nacional, para pensar en torno a la relación entre el Estado y las FFAA, son necesarias algunas consideraciones mínimas respecto de qué es, en definitiva, el Estado.

Guillermo O'Donnell (1978) sostiene que el Estado es el componente específicamente político de la dominación de una sociedad territorialmente delimitada. Dominación que, a su vez, depende de una relación desigual donde el Estado detenta el control de ciertos recursos, entre los que se destacan: los económicos; los de la información; los ideológicos y, principalmente, los de la coacción física. En este plano el autor afirma: *"la coacción es el recurso más costoso, porque desnuda explícitamente la dominación y presupone que ha fallado -por lo menos- el control ideológico"* (O'Donnell;1978: 2). Partiendo de esta definición de Estado hay, por lo menos, dos tipos de control en los cuales las FFAA han sido (y son) actores clave en Estado argentino: el control ideológico (en su relación con la formación y su peso simbólico en la construcción del relato de la identidad nacional³) y el control de la coacción física. La figura de las Fuerzas Armadas para el Estado nacional argentino es, en definitiva, una necesidad antes que una elección.

En una rápida revisión regional sería incorrecto postular la imposibilidad de Estados Nacionales sin Fuerzas Armadas; de hecho, Costa Rica es un caso paradigmático. A los fines de esta tesina, lo que vale subrayar es la importancia constitutiva de contar con agencias que cumplan la función del control monopólico del ejercicio legítimo de la fuerza física como última ratio que respalda la dominación del Estado y su defensa frente a agresiones externas.

³ El término identidad nacional según Anthony D. Smith (1997) supone al menos ciertas instituciones en común y la existencia de un solo código de derechos y deberes para todos los miembros de la comunidad. Las naciones deben poseer territorios bien definidos, el pueblo y el territorio tienen que pertenecerse mutuamente. El territorio debe ser histórico, la patria se convierte en la depositaria de recuerdos históricos y asociaciones mentales; es el lugar donde "nuestros" sabios santos y héroes vivieron, trabajaron, rezaron y lucharon. En este modelo occidental de identidad nacional las naciones son concebidas como comunidades culturales, cuyos miembros están unidos, cuando no homogeneizados, por recuerdos históricos, mitos, tradiciones y símbolos colectivos. En el caso argentino, como Nación históricamente joven fundada en las guerras de la independencia, el ejército es un símbolo altamente significativo. Estos postulados de Smith se corresponden con los conceptos y procesos que Hall y Du Gay utilizan para trabajar el más amplio concepto de "identidad"

No obstante, en relación con las experiencias como la de Costa Rica, es posible pensar que frente a una amenaza externa esas atribuciones pudieran tomarlas por completo otras agencias del Estado, como las policías o las fuerzas federales de seguridad. Incluso, en el caso de nuestro país –y para evitar confusiones al respecto- la diferenciación entre seguridad interna y defensa posibilita asumir que las FFAA no conforman, al menos de manera lineal, esa capacidad monopólica, pues se trata de una definición anclada en el ejercicio legítimo de la violencia dentro de un territorio delimitado. Por ende, en la distinción defensa y seguridad, también el Estado retira a las FFAA de su autoconstrucción como agentes capaces de definir ese ejercicio monopólico soberano.

Ahora bien, sobre esta posibilidad de reinventar a las FFAA hay al menos dos cuestiones altamente problemáticas. Por un lado, frente a la extensión territorial de nuestro país es particularmente relevante la enorme estructura territorial de las FFAA para incursionar en un conflicto armado externo. Con un comando central, la existencia de la institución castrense presume una garantía frente a la posibilidad de dividir a las agencias que resguardan al Estado en caso de agresión externa. Por otro lado, la existencia de las FFAA habilita la división tajante de las agencias de seguridad de las de defensa. Separar las lógicas de funcionamiento militar, cuyo objetivo es la exterminación del enemigo, de las lógicas policiales, que se basan en el control interno del territorio y debe mediar con la población civil, es imperioso para el respeto de las garantías de la convivencia democrática.

De todas formas, no existen en la actualidad propuestas oficiales, proyectos de Ley o debate público sostenido respecto de la eliminación de las Fuerzas Armadas, por lo que entendemos que, al menos como agencia estatal, su carácter simbólico y material cuentan aún con cierta pregnancia social.⁴

Aunque la existencia de las FFAA no fue puesta en duda como proyecto sólido, para el año 2003 las mismas se encontraban en una virtual paralización producto de una falta de orientación clara. Por esto, en el incipiente gobierno de Néstor Kirchner, se presentó el proyecto “La defensa nacional en la agenda democrática”. Una iniciativa del Ministerio de Defensa, cuyo objetivo fue *“la creación de una verdadera conciencia nacional y lograr incrementar la sensibilidad de la ciudadanía sobre la necesidad de participar activamente en la definición de una política de Estado en materia de defensa nacional que, sobre sólidas bases de*

⁴ Stuart Hall en “Encoding and decoding” (2004), esgrime que el proceso comunicacional supone la misma configuración de toda mercancía: producción - circulación - consumo, entendiendo que tanto en la producción como en el consumo coexisten condiciones que atraviesan esas formas productivas.

intercambio y participación, permita encarar los cambios necesarios en la nueva etapa institucional de nuestro país" (Ministerio de Defensa; 2003: 2). Para llevar a cabo estos intercambios se generaron foros virtuales de discusión, talleres, seminarios y plenarios con la participación de especialistas, académicos, organizaciones no gubernamentales y otros integrantes relevantes para la temática.

En este marco se publicó el informe "Argentina. La Defensa Nacional en la Agenda Democrática. Informe de la primera ronda de discusiones - Dictamen de Mesa 2: El papel de las Fuerzas Armadas en el nuevo contexto estratégico internacional y regional" que surgió como resultado del trabajo entre académicos y militares. El informe dio cuenta de una perspectiva específica sobre el rol de la Fuerzas Armadas y sirvió como piedra angular del proyecto kirchnerista en la materia. En el mismo se define: *"Dada la existencia de incertidumbre estratégica, existe la necesidad, haya o no amenazas evidentes, de contar con un instrumento militar adecuado para defender eficazmente el patrimonio humano y material del país, contando con cierta capacidad de proyección de Fuerzas para la defensa de los intereses de la nación. En definitiva, las Fuerzas Armadas no se justifican por las amenazas, sino por la existencia del Estado y la necesidad de su defensa. La referida incertidumbre determina la necesidad de contar con capacidades de alerta, de reacción inmediata, de rápido despliegue y de cierto grado de polivalencia"* (Ministerio de Defensa, 2004: 24).

Para determinar las características principales de la institución castrense, y teniendo en cuenta las sinuosidades políticas del siglo XX, creemos necesario avanzar sobre las siguientes preguntas: ¿Cómo se constituyó la hegemonía de las FFAA en Argentina? ¿De qué forma se desarrolló su crisis de identidad? ¿Cuál fue el tratamiento que le dieron los gobiernos democráticos a esta problemática?

Esbozar un principio de respuesta, remontándonos a la historia reciente del país, nos permitirá enmarcar una parte significativa de la problemática acerca de la construcción de un rol para las FFAA durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.

Mirando la experiencia desde el año 2022, analizamos aciertos, virtudes y tensiones irresueltas que aún no permiten asumir que la incorporación de las Fuerzas Armadas como actores relevantes del Estado democrático haya llegado a una instancia de institucionalización plena que le permita no discurrir con los vaivenes de la alternancia de los gobiernos.

2. Construcción histórica de la identidad de las FFAA

2.1 Fuerzas Armadas en el comienzo del XX

Las Fuerzas Armadas han sido un actor central de la historia política argentina. Han tenido una injerencia permanente en los gobiernos del siglo XX, tanto de manera directa -mediante golpes de Estado-, como indirecta -condicionando a los gobiernos civiles. Presentamos un repaso sucinto -a modo de recorrido histórico- de la relación de las FFAA, centralmente del Ejército, con la totalidad del Estado Nacional, su ejercicio de poder político y, en cierto modo, con la sociedad civil.

Según se desprende del trabajo de Badaró (2006), en 1901, cuando se sanciona la Ley 4.031 que establece el Servicio Militar Obligatorio, el Ejército Nacional contaba con una imagen social fuertemente negativa. Estaba en la memoria reciente la guerra contra el Paraguay, las guardias nacionales y sus reclutamientos forzosos. Badaró afirma que a principios del siglo XX el Ejército se constituye con la visión mesiánica de la responsabilidad de despertar el sentimiento nacional: una misión civilizadora.

Sin embargo, no es hasta el golpe de Estado encabezado por el General José Félix Uriburu en 1930 que las Fuerzas Armadas comienzan un camino de legitimación en tanto actor político e identitario⁵: *“La construcción de una imagen de prestigio y de honor fue el resultado de un proceso histórico y político a lo largo del cual el Ejército fue incorporando diferentes categorías simbólicas y conceptuales para dar sentido a su identidad institucional. Influenciado y apoyado por otros sectores sociales como la Iglesia Católica, el Ejército comenzó a elaborar a partir de 1930 una imagen institucional que lo asociaba con la idea de ‘reserva moral de la Nación’. Esta imagen, reforzada por los diferentes gobiernos civiles y militares que se sucedieron en el poder político nacional desde 1930, terminó de consolidarse a fines de los años 60 y perduró sin grandes modificaciones hasta la década del 80»* (Badaró; 2006: 8).

Progresivamente, el Ejército Nacional va construyendo su configuración identitaria orientada principalmente hacia “la defensa del pasado en el futuro”. Es decir, para defender el *honor* de

⁵ Como explica Bourdieu (1980), sólo los que disponen de una autoridad legítima, es decir, de la autoridad conferida por el poder, pueden imponer sus propias definiciones de ellos mismos y de los otros.

una Nación, los militares debían estar al mismo tiempo dentro y fuera de ella. Debían conformarse como una *reserva moral* de custodia respecto del desarrollo institucional del país. Esta auto-representación quedará, además, asociada a la Iglesia Católica, que fue incrementando su influencia en la institución castrense⁶.

Es importante entender que la representación en la sociedad civil de los militares en tanto élite política, administrativa y moral se relaciona, sobre todo, con un tipo particular de profesionalización que se llevó a cabo en el Ejército (Soprano y Mellado; 2018). Es decir, un patrón de desarrollo profesional que colaboró con que los militares se desenvolviesen en ámbitos no estrictamente militares.

Desde 1930, el Ejército Nacional fundó una serie de instituciones educativas que contribuyeron a promover una “formación patriótica”. Partiendo del análisis de las poblaciones que transitaban por estas instituciones, podemos definir que quienes aprovechaban la posibilidad de disponer de una educación de prestigio fueron, en su mayoría, las clases medias ascendentes que buscaban convertir su capital económico y social en capital cultural y simbólico⁷. De esto dan cuenta Soprano y Mellado: *“Estos espacios fueron propicios para estructurar y consolidar una narrativa que ubicó a los militares como élite moral, lo que les permitió constituirse en un grupo de referencia no solo de la meritocracia, sino también del esfuerzo y la disciplina asociada a ella [...] En este sentido, el anuncio del diario Crónica de la creación de los liceos militares en la ciudad de Santa Fe y Mendoza resulta indicativo de la tarea que revestía la educación militar, al modelar como una especie de argamasa a los jóvenes argentinos bajo el paradigma del “amor a la Patria”: ‘una prueba de preocupación y del celo de las autoridades militares de procurar un mejoramiento moral y físico de la juventud del país, se ha concretado en fecha reciente, al disponerse la creación de dos nuevos liceos militares.’ Todos estos valores resultaron centrales para que un conjunto de familias argentinas depositara en estas instituciones militares la educación de sus hijos”* (2018: 171).

⁶ Siguiendo a Williams (2009) para comprender el modo en que opera la hegemonía en la cultura es necesario tener en cuenta que existen aspectos dentro de cualquier proceso cultural a los denomina tradiciones, instituciones y formaciones. La tradición es, en realidad, una “tradición selectiva”: una versión seleccionada de un pasado configurativo y de un presente pre-configurado, que resulta poderosamente operativo dentro del proceso de definición e identificación cultural y social. El sentido hegemónico de la tradición es siempre el más activo: un proceso deliberadamente selectivo y conectivo que ofrece una ratificación cultural e histórica de un orden contemporáneo y, al estar ligados a continuidades prácticas (familias, lugares, instituciones, un idioma), tiene un alto poder de influencia y configuración.

⁷ Para ser precisas nos referimos, siguiendo a Bourdieu (1979), a la adquisición de capital cultural en estado institucionalizado que confiere la titulación en una institución militar. El título, producto de la conversión del capital económico en capital cultural, establece el valor relativo del capital cultural del portador de un determinado título.

En 1943, el Grupo de Oficiales Unidos (GOU) realizó un golpe de Estado a la administración de Castillo. Esta sociedad militar desencadenó en la candidatura y presidencia de Juan Domingo Perón. En 1946, inicia el primer gobierno peronista. Durante este período, las FFAA y el movimiento obrero fueron actores centrales de la política nacional. Las FFAA se encuentran, además, robustecidas a nivel presupuestario: *“los militares argentinos afrontaron las inminentes elecciones y la restauración del gobierno constitucional desde las diversas perspectivas de una abundancia presupuestaria, un crecimiento organizacional y una división política interna. (...) Los gastos militares de ese año absorbieron el 6 por ciento del producto bruto interno de la Argentina, un nivel extremadamente alto para un país que no había intervenido en la guerra. En efecto, los gastos militares de la Argentina en 1945 excedieron el total conjunto de Chile, Colombia, Perú, Venezuela y Brasil”* (Potash; 1969: 12).

Para 1946 la composición del cuerpo de las FFAA contaba con una preponderancia de oficiales provenientes de Capital Federal, y *“por lo menos la mitad de los generales en servicio activo en enero de 1946 eran hijos de inmigrantes”* (Potash; 1969: 12). Asimismo, se daba un comportamiento heterogéneo del cuerpo de las FFAA, que para las elecciones de 1946 se manifestaba en una clara división en cuanto a la candidatura de Perón. *“El principal propósito del gobierno del general Farrell tras los agitados acontecimientos ocurridos entre el 9 y el 17 de octubre de 1945 era el realizar elecciones que terminaran con el régimen militar. Con ese fin el gobierno perseguía dos objetivos: en primer término, mantener o crear condiciones que favorecieran la victoria de su antiguo colega, el coronel Juan D. Perón; en segundo término, garantizar que las próximas elecciones estuvieran libres del fraude y la violencia que habían perturbado las anteriores”* (Potash; 1969: 20). Con la victoria electoral de Perón, se producen cambios en la estructura del gobierno nacional, intensificando la participación militar en cargos de alto rango.

En 1953, el Ministerio de Guerra modifica las condiciones de ingreso del Colegio Militar de la Nación, que hacían referencia a la *“vocación profesional”*. Siguiendo a Badaró (2006) *“Los párrafos agregados constituyen un intento explícito por separar la carrera militar de la esfera de la política y del gobierno. (...) Una de las apelaciones más explícitas que hayan aparecido en los documentos institucionales del Ejército a que la defensa de ‘los grandes intereses de la Nación’ no se traduzca, bajo ninguna circunstancia, en la intervención de los oficiales en la política y en el ejercicio del gobierno civil. Si bien la ‘defensa de la Constitución’ o del ‘orden democrático’ formará parte más adelante del listado de ‘misiones institucionales’ señaladas en los ‘programas y condiciones de ingreso’, a lo largo del siglo XX ningún otro documento de este tipo ha definido esta misión desde su negativa –es decir, lo que ella no es o no debería ser– y en*

forma tan explícita como en 1953" (2006: 16). En 1955, un golpe militar derrocó al presidente Perón y las autoridades provinciales, municipales y universitarias. En su lugar, asumió el General Lonardi por dos años hasta que, en elecciones condicionadas, fue electo el radical Arturo Frondizi. Frondizi sería derrocado en 1962.

Al momento en que se produce el Golpe de Estado de 1976, en las Fuerzas Armadas se desarrollan con fortaleza las ideas de servicio y de una vida dedicada al sacerdocio de las armas. La carrera militar es presentada a sus aspirantes, y a la sociedad en general, como un total sacrificio individual, en pos de un bien superior y colectivo: la Patria. Allí dónde los sacerdotes llevaban el catolicismo, los militares llevaban a la Patria. En conjunto expresan "la patria católica", asociada a una escala de valores, principios, estatus y normas provenientes de un pasado glorioso al que debían honrar y defender. Estas nociones quedan ejemplarmente expresadas en el documento de *condiciones de ingreso* al Colegio Militar Nacional de 1972: *"El Colegio Militar quiere, con este mensaje, arrojar luz sobre su alta misión: formar para la comunidad oficiales íntegramente dedicados a la bella tarea de engrandecer la República y rendir homenaje a la institución señera que conforma en los avatares de un pasado de sacrificio, un presente de trabajo y un futuro de grandeza uno de los pilares básicos de toda vocación de argentinidad: el Ejército Argentino"* (Badaró; 2006: 21). Para el año de publicación de este documento, el director de la institución era el General Jorge Rafael Videla, quien cuatro años después sería actor central del golpe de Estado de la autodenominada "Doctrina de Reorganización Nacional".

2.2 El retorno democrático, tensiones y crisis de identidad⁸

En 1984, con el retorno a la democracia, el lugar que ocuparían las Fuerzas Armadas fue delineado, por primera vez en el siglo, desde un punto externo a la corporación militar. El saldo de la crisis económica, sumada a las denuncias por crímenes de Lesa Humanidad y una guerra perdida fueron contundentes para que se instaure la necesidad social de la reformulación del rol de las desprestigiadas -y vencidas- Fuerzas Armadas. Entra en crisis la política de defensa, que hasta ese momento fue marcada por la propia institución militar, sin

⁸ Stuart Hall (2003) afirma que la identidad no es una esencia, sino que es estratégica y posicional: "La identidad no es fija e inmóvil sino que se construye como un proceso dinámico, relacional y dialógico. Es variable y se va configurando a partir del proceso de negociación en el curso de interacciones cotidianas" (1996:17). La identidad de las FFAA respondería a una de las tantas identidades posibles, construida desde el discurso estatal. "En el lenguaje del sentido común, la identificación se construye sobre la base del reconocimiento de algún origen común o unas características compartidas con otra persona o grupo o con un ideal, y con el vallado natural de la solidaridad y la lealtad establecidas sobre este fundamento. En contraste con el «naturalismo» de esta definición, el enfoque discursivo ve la identificación como una construcción, un proceso nunca terminado: siempre «en proceso»" (Hall; 1996:17)

control civil. La misma había estado definida por un *"criterio ideológico, y, sobre todo, por sus intereses corporativos [de las FFAA], que a menudo confunden con el interés nacional o, incluso, los equiparaba"* (DerGhoughassian, et al 2012: 14).

Es relevante introducir aquí los conceptos y la división entre política de defensa y política militar que establece Battaglini (2012). La primera se comprende como aquella que *"se relaciona principalmente con el conjunto de acciones que adopta un Estado para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas percibidas. La forma en que cada Estado percibe estos riesgos o amenazas, y la manera en que decide responder varía considerablemente y depende tanto del contexto de seguridad que lo rodea como de las características, ideología y tradiciones de sus élites políticas. En un plano más concreto, la esfera de la responsabilidad de la política de defensa se limita, aunque no se reduce, a las definiciones doctrinales, organizacionales y operativas respecto al empleo de las Fuerzas Armadas con el fin de garantizar la supervivencia estatal"* (2012: 242). En la política de defensa se establece una dimensión político-normativa (doctrina) y una dimensión material (equipamiento bélico). En cambio, la política militar se define desde el punto de vista institucional, como aquella que *"se implementa a través de un conjunto de medidas normativas y organizacionales destinadas a regular el comportamiento político que generalmente tienden a desarrollar las FFAA"* (Battaglini, 2012: 241). A partir de estas definiciones, el autor define tres dinámicas posibles para la relación entre los gobiernos y las FFAA:

- a) maximización del control;
- b) maximización de la defensa;
- c) lógica del equilibrio,

Battaglini explica que la política militar (lógica del control) afecta directamente la política de defensa (lógica de la seguridad). Por ende, el autor entiende que desde el gobierno de Alfonsín hasta el 2003 se desarrolló una dinámica de maximización del control, es decir, un escenario donde las élites políticas están incentivadas, debido a la falta de amenazas externas, a reducir el poder y la influencia de las FFAA.

En la segunda parte de la década del 80 comienza un proceso de *institucionalización* de la política de Defensa. Al comienzo, ésta no existía como tal, ya sea por decisión u omisión. *"El desprestigio de los militares fue de tal grado que, por mucho tiempo, independientemente del imperativo de la restauración del control civil, la cuestión de la defensa como política pública desapareció de los debates, tanto por la indiferencia de la sociedad como por la irresponsabilidad de los políticos a la hora de competir para ganar los votos del electorado. No*

faltó, desde la sociedad, hasta la formulación pública de un cuestionamiento irracional acerca de la necesidad de mantener Fuerzas Armadas” (DerGhougassian, et al; 2012: 17).

A tan sólo cinco días de asumir como presidente de la Nación, Alfonsín emitió los Decretos 157 y 158 que declaraban la necesidad de promover una persecución penal contra los responsables de las violaciones a los Derechos Humanos, tanto desde las fuerzas ‘guerrilleras’ –el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) y Montoneros– como desde la Junta Militar.

Poco tiempo después, Alfonsín envió al Congreso un proyecto para derogar la Ley N° 22.924 de autoamnistía sancionada por la Junta Militar antes de abandonar el gobierno. El 20 de diciembre de 1983 se sancionó la Ley N° 23.040, y con ella fue creada la Comisión Nacional de Desaparición de Personas (CONADEP) para esclarecer los crímenes de la dictadura. Pese al rechazo de los altos mandos a cumplir con el Decreto 158, el juicio a la Junta Militar se llevó a cabo basándose en las pruebas del informe «Nunca Más» preparado por la CONADEP. Como consecuencia de ello, el 9 de diciembre de 1985 el tribunal emitió la sentencia condenatoria. De esta manera, a la pérdida de legitimidad ya producida se le sumaron las denuncias públicas del plan sistemático de secuestro de bebés, torturas e ilícitos económicos producidos por efectivos de las Fuerzas.⁹

En esta época se instala el control civil, en tanto capacidad de un gobierno democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sobre las FFAA sin intromisiones por parte de los militares. Es el ejercicio efectivo del gobierno en la definición de la organización general de la defensa nacional y la formulación y cumplimiento de una política de defensa, con la supervisión de la aplicación de una política militar (Battaglino; 2012).

⁹ El informe “Nunca Más” fue editado como libro y en este sentido retomamos a Hall (2004) al hablar de la mediación en la transmisión del suceso histórico. *“El suceso histórico desnudo no puede ser, por ello, transmitido en, digamos, un informativo de televisión (...) En el momento en el que ese suceso histórico pasa bajo el signo lingüístico, se convierte en sujeto de todas las complejas ‘reglas’ formales gracias a las cuales el lenguaje confiere significación. Para expresarlo de forma paradójica, los sucesos han de convertirse en ‘historias’ antes de poder ser un suceso comunicativo. En ese momento, las reglas secundarias del lenguaje ‘dominan’, sin que se subordine, por supuesto, el suceso histórico así representado, o las consecuencias históricas de tal acontecimiento que ha sido representado de esa determinada manera”* (Hall, 2004:218).

Sobre la interpretación de esta codificación, entendemos también que en un determinado momento, la estructura emplea un código y produce un ‘mensaje’: en otro momento determinado, el ‘mensaje’, a través de sus decodificaciones, se transforma dentro de estructuras de interpretación, así como dentro de estructuras sociales y económicas que dan forma a su ‘comprensión’ al final de la cadena de recepción, y que permiten a los mensajes significados por el lenguaje el convertirse en conducta o consciencia (Hall, 2004).

Para su instauración, el gobierno de Alfonsín definió una serie de medidas y una reforma militar que pretendía dar paso al dominio y modernización de las Fuerzas Armadas. En 1988 se impulsó la sanción de la Ley N° 23.554 que reemplazó la derogada Ley N° 16.970 de Defensa Nacional (vigente desde 1966). *“Es a través de esa ley que se ganó una batalla ideológica fundamental para la democracia argentina: la destitución de la legitimidad de la Doctrina de Seguridad Nacional, la clara separación entre la seguridad interna y externa, la circunscripción del rol de las Fuerzas Armadas en la misión de defensa del país contra una agresión de origen externo, y la restricción de la actuación de los militares en ese campo”* (DerGhoughassian, et al; 2012: 21).

Esta serie de acciones judiciales se complementan con el anteriormente mencionado Juicio a las Juntas Militares de 1985, hito fundamental para el proceso de democratización de la institución castrense o, más bien, de transformación de las FFAA para un Estado democrático.

Frente a la tajante división establecida a partir del binomio defensa/seguridad -en lo referido a la organización del aparato represivo-, Alfonsín reordenó las *fuerzas intermedias*, es decir, a las instituciones con capacidad de respuesta tanto en seguridad interna como en defensa nacional. Traspasó la Gendarmería (del Ejército) y la Prefectura (de la Armada) del ámbito del Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior. La Gendarmería contaba, en ese momento, con 22.000 efectivos y la Prefectura con 13.000, el equivalente al 50% del Ejército en funciones en 1984. Estos números se mantuvieron más o menos estables hasta que, entre 2004 y 2014, el personal de Gendarmería se incrementó de 17.000 a 34.000 efectivos.

En el ámbito de la Defensa, Alfonsín enfrentaba tres hipótesis de conflicto regional que presionaban el mantenimiento de un elevado presupuesto militar: tensiones con Brasil, Chile y Gran Bretaña. En este sentido, profundizó la cooperación bilateral con Brasil, avanzó en la resolución de los conflictos limítrofes pendientes en la cordillera y retomó el camino de reclamo por vía diplomática sobre el reconocimiento de las Islas Malvinas como parte del territorio nacional. Cada una de estas decisiones de política exterior permitieron desactivar progresivamente las hipótesis de conflicto armado y legitimar una reducción del presupuesto militar. *“Así, el mantenimiento de varios escenarios de conflicto bélico distorsionaba la asignación de recursos en un entorno en el que era necesaria su redistribución hacia otras áreas del Estado. (...) tal estrategia permitió disminuir considerablemente el presupuesto militar del 3.5% del PBI en 1983 al 1.8% en 1989”* (Battaglino; 2015: 84).

A pesar de las controversias que generaron las Leyes de Punto Final (23.492) y Obediencia Debida (23.521) y los levantamientos de los *carapintadas*, la condena a los militares significó

el final tanto de la impunidad castrense, como así también de su autopercepción de omnipotencia frente a la sociedad civil.

2.3 Subordinación y control: neoliberalismo e ingreso al siglo XXI

Nos interesa destacar que la subordinación de la institución militar a la institucionalidad democrática es un rasgo que, según podemos afirmar, se ha incorporado efectivamente a la cultura política contemporánea y, como tal, se ha naturalizado hasta el punto de desconocerlo como un fenómeno *históricamente reciente*.

Al respecto, Battaglini (2013) define a la subordinación como una conducta militar que supone el cumplimiento de las órdenes que emanan de la autoridad política democrática. Ésta puede deberse, por un lado, a una correlación de fuerzas en el sistema político o dentro de la institución castrense (en donde las posturas intervencionistas salen desfavorecidas), o, por el otro, a una genuina internalización de los valores democráticos dentro de los uniformados. El caso argentino en la actualidad corresponde, según el autor, a esta segunda situación: *"La joven democracia argentina enfrentó cuatro rebeliones militares entre 1983 y 1990 que pusieron en jaque al sistema político y que evidenciaron que la subordinación no era una consecuencia automática de la democratización. Luego de la última rebelión carapintada en 1990, se abrió un nuevo ciclo en las relaciones político-militares signado tanto por la desaparición de la amenaza latente de intervención militar como así también por el desarrollo de procesos tales como la creciente integración de los militares a la sociedad y su internacionalización de valores democráticos, los que modificaron los fundamentos de la subordinación"* (2013: 265).

Para lograr una primera subordinación (producto de una desfavorable correlación de fuerzas), fue crucial que en la definición de una política de defensa en el siglo XXI se desautorice a las Fuerzas Armadas en su pretensión de monopolizarla y decidir sobre la mejor forma de implementarla. Además, el gobierno de Alfonsín logró que el Ministerio de Defensa ejerciera el manejo del presupuesto, del salario y de la producción militar, reduciendo fuertemente los recursos destinados a este sector. En el mismo sentido, se modificaron los servicios de inteligencia mediante la transferencia de responsabilidades a un organismo civil, la Secretaría de Inteligencia de Estado (SIDE).

El gobierno de Menem comienza anticipadamente en un país sumido en la hiperinflación y una crisis social sin precedentes. En este marco, "la cuestión militar" que fuera tan central durante los '80 quedó relegada; con la novedad de que, en otros momentos históricos, las

FFAA constituyeron parte de los actores intervinientes en la conflictividad social. Apenas llegado al poder, Menem, en un intento por descomprimir la (quizás marginal) presión militar, luego de la última rebelión carapintada, otorgó el indulto a los jefes militares por medio de 11 decretos firmados en 1989 y 1990. Allí se beneficiaron a 220 oficiales y 70 civiles, entre los que se encontraban los principales responsables de las violaciones a los Derechos Humanos, los jefes de la Guerra de Malvinas, militares que se habían levantado contra el gobierno de Alfonsín y dirigentes de la organización Montoneros. *“Políticamente, ello se tradujo en la búsqueda de una solución definitiva a la ‘cuestión militar’. Con este propósito se desarrolló una estrategia para neutralizar a los sectores más politizados del ejército que consistió, por un lado, en aislar y perseguir al sector intervencionista (los carapintadas) y, por el otro, en cooptar a la cúpula militar mediante la difusión de gestos favorables y contundentes al cierre de la revisión del pasado (Canelo, 2011). [...] Este indulto fue clave para completar el cercamiento y castigo de los carapintadas cuyo destino quedó saldado luego de la rápida movilización de fuerzas leales y la cruenta represión de su último levantamiento el 3 de diciembre de 1990”* (Battaglini, 2013: 268).

Durante los dos gobiernos de Menem, el presidente negoció con las cúpulas militares beneficios a cambio de lealtad (Diamint, 2018). Jorge Domínguez, quinto ministro de Defensa de la gestión 1989-1999, se define en 1996 con una mirada ejecutiva. Poco tiempo después de asumir el cargo, y luego de varios años de indefiniciones, firmó el decreto 1116/96, en el que se establecía un esbozo de la política de Defensa. Al respecto dice Battaglini: *“Aunque la subordinación de las Fuerzas Armadas se consolidó durante esta presidencia —en el sentido de que no hubo nuevas revueltas o planteos militares—, también se retrocedió en la dimensión del control civil democrático. A esta dinámica de interacción político-militar se la ha definido como de ‘subordinación con autonomía militar’”* (2013: 269).

En este período, las Fuerzas buscan reorganizarse en la sociedad a partir de un discurso profesionalizador. Retomando el trabajo de Badaró, aparece en la formación militar la noción de sociedad del conocimiento, y se valora la mirada académica. El general Martín Balza, Jefe del Estado Mayor del Ejército Argentino durante la década de 1990, dice: *“debíamos adaptarnos [...] exigían disposición de conocimientos y técnicas adecuadas para la reflexión crítica, la independencia de juicio y la creatividad”* (Balza, 2001, en Badaró, 2006). Un cambio radical respecto de los discursos pronunciados apenas 20 años antes.

En el mismo sentido en 1999 el departamento de comunicación institucional del Ejército creó el slogan *“El Colegio Militar de la Nación te ofrece un futuro apasionante. Porque servir a la*

patria, también te sirve a vos"; una resignificación importante del concepto de *servicio* expresado en documentos anteriores a 1976¹⁰.

Las transformaciones en la "vida militar" durante esta década fueron variadas. La apertura de todos los cuerpos (soldados, suboficiales y oficiales) a la incorporación de mujeres; el incentivo a la matriculación de oficiales en universidades civiles; los cambios discursivos concentrados en los individuos, la razón; y las profundas reformas en el sistema educativo militar. Estas transformaciones trajeron importantes consecuencias en la modificación de los fundamentos de la subordinación. Los fundamentos pasaron de *una correlación de fuerza negativa en relación a las facciones intervencionistas del Estado*, hacia una interiorización de los valores democráticos, que, como sostuvo Battaglini emergen como "genuinas".

Son estas las bases para que, en conjunto con el activo simbólico-político que significaron los juicios de Lesa Humanidad y el recambio generacional, se comenzara a atravesar la brecha de desconfianza que se había tejido entre el cuerpo gubernamental del Estado Nacional y sus Fuerzas Armadas.

En tanto parte del Estado Nacional, la institución castrense sufrió un recorte presupuestario producto de la política económica neoliberal aplicada bajo el Consenso de Washington. Los indultos "no fueron gratuitos": se redujo el presupuesto del área de Defensa del 1.8% del PBI al 1.1% en 1999. La industria militar también recibió un considerable ajuste: el 90% de las empresas del sector fueron privatizadas o directamente cerradas (Battaglini; 2013).

Es interesante destacar que, contrariamente a lo que algunos autores -sobre todo del pensamiento estadounidense- como Huntington (1995) podrían plantear, el caso argentino demuestra que no hay correlación necesaria entre gobiernos de signo político conservador (o de derecha), y la cuestión "pro-militar". La implementación del programa neoliberal fue funcional a la continua reducción del presupuesto militar y eso se debe a que el modelo de desarrollo que se proponía estaba fundado en una visión ideológica de la globalización liberal, donde la soberanía y la autonomía estatal se debilitan en contraposición a un mercado que tendría el poder pacificador del comercio y las alianzas internacionales.

¹⁰ Dado que no pretendemos concentrarnos en este punto, entendemos que la resignificación de "servicio" es el resultado de un proceso político e ideológico que encarna, entre otros espacios de la experiencia social, en una disputa por la significación atribuida a determinado signo. Así, el signo, además de constituirse en la arena de la lucha social, también es expresión de las interdiscursividades que, en definitiva, muestran que no hay discurso sin sus condiciones de producción que le anteceden y lo atraviesan.

Los fundamentos de la defensa nacional y su relación con el modelo de desarrollo del país nos permiten consignar algunos ejemplos del continente sudamericano de gobiernos progresistas que impulsaron la redistribución de la riqueza, cuyo vínculo con la *cuestión militar* fue central y aplicaron una política expansiva de las Fuerzas Armadas: Brasil (2003-2006) y Venezuela (2002 - 2013) son casos emblemáticos.

De la década del 1990 cabe destacar que, aunque se cerró la llamada “cuestión militar” y finalizaron los levantamientos de sectores de las FFAA, el gobierno de Menem no pudo definir un rol específico para las Fuerzas Armadas. En este sentido, intentó avanzar en su uso para la participación en “operaciones de paz” (sobre todo, vinculadas a las de las Naciones Unidas), que resultó ser su principal misión durante este período generando también un aporte a la formación democrática de los militares.

El año 1994 fue paradigmático por el “Caso Carrasco”, por el que se pone fin al Servicio Militar Obligatorio (SMO). El SMO fue creado con el objetivo de generar una conciencia nacional a los hijos de los inmigrantes que poblaron nuestro país. El caso Carrasco puso en evidencia un secreto a voces: los abusos que realizaban los altos mandos de las Fuerzas a sus integrantes, generalmente provenientes de clases populares. *“El 3 de marzo de 1994, Carrasco había llegado al Grupo 161 de Artillería proveniente de la localidad neuquina de Cutral Có para cumplir con la conscripción. Sin embargo, a los tres días de haber sido reclutado se lo declaró como desaparecido y desertor, algo que le fue comunicado a sus padres dos semanas después, cuando el soldado no llegó al hogar familiar en el que iba a ser el primer día franco de su servicio”* (Telam; 2019). El cuerpo del conscripto Omar Octavio Carrasco, fue hallado el 6 de abril de 1994 en el predio de una unidad del Ejército ubicada en Zapala, Neuquén. Esto generó una gran conmoción social, que marcó el fin del Servicio Militar durante el gobierno de Menem.

El contexto internacional y la modificación de la gran estrategia militar de Estados Unidos posterior a la finalización de la Guerra Fría profundizó, desde el exterior, la crisis doctrinal que las FFAA argentinas venían experimentando y su falta definición como actor del Estado. Con la caída del Muro de Berlín, se da por concluida la dinámica de la “destrucción mutua asegurada”, e irrumpe la acepción de “nuevas amenazas” (Toklatlián, 2015). Este proceso, que se inicia durante la década de 1990 y se profundiza tras el 11 de septiembre del 2001, culmina con la definición internacional de que las principales problemáticas que afectaban a la sociedad provenían de grupos que actuaban en su interior (como el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de personas, etc.). Un marco que -a pesar de que en Argentina

encuentra diálogo con el atentado a la Embajada de Israel (1992) y a la AMIA (1994)- no desencadena la participación de las FFAA en seguridad interior.

Por esta razón, tampoco esta doctrina internacional logra desarrollar una definición activa del rol de las FFAA. Durante la década del '90 las FFAA, por un lado, siguen gozando de cierta autonomía e impunidad y, por el otro, sufren la desfinanciación propia del avance del proyecto económico neoliberal.

No será hasta el gobierno de Néstor Kirchner (2003) que esta relación ambivalente y estructurada en el control encontrará nuevas formas de discurrir: *"Las definiciones políticas referidas a la Defensa Nacional y Seguridad Interna traen aparejadas el cierre de una discusión que se plasmó a lo largo de la década de los 90 provocada por el cambio de escenario político internacional y la profunda crisis doctrinal dentro de las instituciones armadas [...] En este marco, el debate al cual puso fin el gobierno de Néstor Kirchner fue el relativo a la intervención de las Fuerzas Armadas (FFAA) en las cuestiones de seguridad interna"* (Alanis, 2017: 126). A este diagnóstico general se suma, en el caso argentino, la tesis de Frederic (2013) de que, sin los juicios de Lesa Humanidad, la concepción de los funcionarios sobre las FFAA estaba impedida de ser pensada en tiempo presente y futuro. Las miradas de quienes tomaban decisiones ejecutivas quedaron atadas a la rememoración de los acontecimientos previos a 1983, como si ellos no pertenecieran al pasado, dando como resultado una dinámica de maximización del control y un juego de suma cero (Frederic, 2013)¹¹.

¹¹ La relación entre funcionarios del poder ejecutivo y oficiales de las FFAA se encuentra atravesada por una memoria reciente en los términos de Vezzetti (2012:29). El autor plantea que la memoria resulta de un compromiso entre la experiencia del presente y la fuerza del pasado, entre la recuperación retrospectiva y la imposición que retorna desde lo que todavía está vivo en las representaciones, las escenas y las pasiones. La memoria contempla, por ende, una actividad retrospectiva en relación al presente y a los vínculos subjetivos del presente con el pasado según cada individuo: "la memoria social es selectiva y recupera los sentidos del pasado a partir de marcos y soportes diversos (filiaciones ideológicas, identidades o tradiciones políticas); hay distintas narraciones de ese ciclo y, consiguientemente, diversos orígenes" (Vezzetti, 2012:16).

3. Coyuntura política internacional

Históricamente, las Fuerzas Armadas de los países se constituyen a partir de una diferencia homónima: destinadas a proteger a sus respectivos Estado Nación de la posible amenaza que representa otro Estado. Esta configuración de sentido de las fuerzas es la base de su identidad. Tomando a Denys Cuché *“la construcción de la identidad se hace en el interior de los marcos sociales que determinan la posición de los agentes y por lo tanto orientan sus representaciones y sus elecciones. Por otra parte, la construcción identitaria no es una ilusión pues está dotada de una eficacia social, produce efectos sociales reales”* (2002: 109).

La identidad social y cultural está en la génesis de la creación de las FFAA, ya que éstas se crean con el objetivo de una centralización de la administración de la coerción, que en la Modernidad era ejercida privadamente. Es así como las Fuerzas, parte constitutiva de un Estado moderno, son parte de la identidad de este. En palabras de Saint-Pierre *“La concentración legítima del monopolio de la violencia como fundamento del Estado moderno es explicada como la fuga social del ambiente polémico generado por las guerras civiles y religiosas, que aterrorizaron la Europa del siglo XVII, hacia un ámbito de neutralización política como garantía de la seguridad. El resultado fue la secularización administrativa de la cosa pública por la separación entre Iglesia y Estado y la eliminación de la figura del “enemigo interno” de las consideraciones políticas. El desarme de la sociedad y la concentración de los instrumentos de la fuerza en la figura del naciente Estado-nación permitieron salir de la situación polémica por el establecimiento de una única orden normativa para todo el territorio que regulase agonalmente los conflictos inherentes a la relación entre los flamantes ciudadanos”* (2015: 16).

No buscamos definir cuál es el objeto o amenaza específica, según qué momento histórico, por el cual estaría fundamentada la razón de ser de las FFAA. Desde los aportes que pueden brindar las ciencias sociales, buscamos traer a la luz algunas de las luchas que se dan y se han dado en el proceso por la definición y razón de ser de las mismas.

En la década del 90, se produce un profundo cambio en el escenario global que repercute en Sudamérica en general y en nuestro país en particular. A nivel regional, surgen factores, demandas y problemáticas que, directa o indirectamente, afectaron la redefinición de las políticas argentinas de defensa.

En este sentido, fue con la “grand strategy” (Tokatlian; 2015) que Estados Unidos, como única potencia en este período, buscó con una estrategia identitaria manipular y modificar la cultura de las FFAA a través de la imposición global de una agenda de amenazas intangibles y enemigos externos: el narcotráfico, las migraciones masivas, la trata de personas, el crimen organizado, las amenazas socionaturales, entre otras.

En este desarrollo no se plantea explícitamente un problema de definición cultural, pero no escapa a esta cuestión. En la coyuntura internacional estás definiciones atraviesan realidades y coyunturas socio políticas: instituciones que sufren una crisis de identidad y de razón de ser, un mundo donde se reconfiguran. A nivel regional la mayoría de los países latinoamericanos (por mencionar algunos: Chile, Bolivia, Colombia, Uruguay, Perú, entre otros) han otorgado a su institución castrense la potestad de actuar en casos de emergencia o catástrofes.

Los ejes para considerar esta situación son, entre otros, pero principalmente: el fin de la Guerra Fría y sus consecuentes cambios en la política de seguridad norteamericana; las transformaciones en el sistema regional en relación al avance y consolidación de los procesos de integración continental, regional y bilateral; cambios en las relaciones con otras potencias internacionales; y, por último, la aparente clausura del problema militar y los cambios en la agenda de seguridad internacional con la configuración del paradigma de las nuevas amenazas. Estos factores afectaron fundamentalmente la relación, en todo el mundo occidental, de los ejércitos con sus gobiernos y sus territorios nacionales.

3.1 Fin de la guerra fría: cambios en la política de seguridad norteamericana y avance de la integración regional.

Los Estados latinoamericanos y del Caribe históricamente mantuvieron relaciones comerciales y políticas con Estados Unidos y, en contadas oportunidades, con la ex Unión Soviética. La presión económica, las intervenciones sobre las políticas de los países “en vías de desarrollo” y la hegemonía cultural que generaba Estados Unidos sobre la región limitaban los vínculos bilaterales de los Estados latinoamericanos con otras partes del globo.

Durante las décadas del ‘70 y ‘80 distintos autores y corrientes académicas denunciaron esta situación como imperialista. Es decir que, a las formas coercitivas del sistema capitalista en sí, se le incorporan una presión cultural ejercida, básicamente, por los EEUU (entre otros, ver Dorfman y Matterlart; 1972).

Con la caída del Muro de Berlín, la desintegración de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría, también se termina la justificación más esgrimida del control de EEUU sobre Latinoamérica. Sin la hipótesis de la expansión del comunismo, más allá del territorio cubano, la potencia perdió –al menos hipotéticamente– su principal argumento para oficializar como Guardián Global. Con el fin de esta hipótesis de conflicto, se inician cambios en la agenda de seguridad internacional: el mundo conocido como bipolar pasa a ser unipolar, al menos por un tiempo. En ese marco, comienza un proceso de incremento y diversidad en las relaciones económicas, políticas y culturales. *“Se trata de un mundo con una mayor interdependencia económica, política y cultural, en que hay poco espacio para la autarquía, pero en que también hay visiones múltiples sobre la modernización y el desarrollo, muy lejos del fin de la historia que previeron otros, al calor del entusiasmo que despertó el momento unipolar”* (Van Klaveren; 2012: 133). Este contexto es propicio para transformaciones a nivel general: se dan procesos de integración regional.

Históricamente, nuestra región atraviesa problemáticas compartidas principalmente vinculadas a la desigualdad económica. Con la reconfiguración del escenario mundial, se da lugar al fortalecimiento de los vínculos políticos entre los países latinoamericanos, principalmente a partir de la creación de organismos de cooperación. Algunas de las nuevas formas de organización regional se institucionalizaron en organismos como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 1991, la unión aduanera de la Comunidad Andina (CAN) en 1992, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en 2010 entre otros. *“Algunos países transitan desde un esquema a otro, como sucedió en el caso venezolano, que abandonó la Comunidad Andina para sumarse al Mercado Común del Sur (Mercosur). Otros buscan mecanismos complementarios, como los integrantes de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú). Algunos tienen un componente de solidaridad política y económica, como el ALBA. Y todos se adhieren a mecanismos de cooperación política y de representación regional como UNASUR, para los países suramericanos, y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), para toda la región”* (Van Klaveren; 2012: 137). Siguiendo al autor, *“lo sorprendente es que, pese a las reticencias iniciales de varios de sus miembros, estos esfuerzos de mediación o de apoyo simbólico, solicitados y altamente valorados por los gobiernos afectados, terminaron uniendo a países ideológicamente muy diversos y hasta contrapuestos, como Colombia y Venezuela, o como el Gobierno de centro-derecha de Chile y los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)”* (Van Klaveren; 2012: 134).

Más allá de los fines económicos de estas instancias de articulación, también fomentaron la conformación de bloques para compartir recursos, desarrollar la infraestructura necesaria para la explotación de estos, fomentar el desarrollo tecnológico y procurar la protección de recursos naturales, entre otras acciones de común acuerdo. En 1998 se aprueba, en el marco del Mercosur, el *Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático* que determina la exclusión del bloque del país donde se quiebre el orden democrático. Un ejemplo claro del alcance político de los mecanismos de integración y también una demostración de cómo los Estados asumieron los riesgos históricos de su inestabilidad. Si bien no en todos los países, esta cláusula advertía sobre los procesos políticos irresueltos de las transiciones a la democracia y el riesgo que implican las fuerzas armadas. *“Los vínculos entre los propios países latinoamericanos aumentan, pero no el marco de un proceso único y coherente de integración regional. China, India, Corea y otros países asiáticos se agregan a la presencia tradicional y siempre discreta de Japón en el área, pero hasta ahora limitan sus vínculos al área económica. América Latina se consolida como la segunda región emergente del planeta, después de Asia y está proyectando esa realidad en sus relaciones internacionales”* (Van Klaveren; 2012: 148).

En un escenario de post Guerra Fría, sin estrategia de seguridad prevaleciente, América del Sur busca desarrollar sin éxito su propia doctrina de seguridad. Tokatlian analiza por qué es importante tener en cuenta la política exterior y el papel de esta en la política de defensa en los países latinoamericanos. A comienzo del siglo XXI, surge la noción de nuevas amenazas como estrategia de *in-seguridad*: *“Con este telón de fondo la doctrina subalterna, en el marco de una redefinición relevante de la grand strategy estadounidense, no está plenamente cristalizada. A diferencia de la Guerra Fría, ni Washington ha logrado imponer de manera definitiva una doctrina subalterna ampliamente aceptada por los países latinoamericanos ni estos han logrado converger integralmente en torno a una doctrina alternativa. Si se analiza el tema desde la práctica concreta, en especial en los últimos tres lustros, es evidente que Estados Unidos auspicia en el área una especie de doctrina de inseguridad nacional. Por un lado, Washington ha procurado arraigar en la región, con diferentes niveles de aceptación, la noción de que las ‘nuevas amenazas’ son letales y vitales. Esto apunta a la proliferación de peligros en los que se entrecruzan, entre otros, el terrorismo global, el crimen organizado transnacional, el narcotráfico mundial y la corrupción internacional. Dichas amenazas se nutren de la ausencia parcial del Estado y, en consecuencia, requieren de un rol activo de las fuerzas armadas de cada nación para evitar, a su turno, la multiplicación de ‘Estados fallidos’. Otra vez, como en el pasado, los problemas de seguridad y defensa de la región tienen una expresión doméstica que debe*

combatirse borrando las diferencias entre seguridad interna y defensa externa, así como las fronteras entre el papel de los cuerpos policiales y el de las fuerzas armadas". (Tokatlián; 2015: 12).

Dentro del paradigma de las nuevas amenazas, aparecen también las amenazas naturales o los riesgos antrópicos. Por un lado, entendidos como eventos de la naturaleza (lluvias, nevadas, incendios, erupciones volcánicas, etc) que pueden tener un efecto negativo potente sobre poblaciones; y por el otro, provocados por la acción de las personas sobre la naturaleza, como por ejemplo la construcción en humedales que provocan inundaciones, la deforestación del suelo, incendios forestales, entre otros riesgos antrópicos (nótese aquí cómo se incluye en la agenda sobre las amenazas que invoca la doctrina norteamericana, el cambio climático).

Ante este escenario, Tokatlian contextualiza el surgimiento de ciertas respuestas institucionales de nuestro continente que se autonomizan del planteo securitario norteamericano: *"La Unión de Naciones Suramericanas, constituida en 2008, tuvo rápidos reflejos ante situaciones institucionales delicadas que se manifestaron en los últimos años, evitando legitimar nuevas modalidades de golpes de Estado. La conformación del Consejo Sudamericano de Defensa en 2009, el establecimiento del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa en 2011 y la creación de la Escuela Sudamericana de Defensa en 2015 representan hitos importantes en la dirección de ir gestando una eventual propuesta doctrinaria novedosa en el área"* (Tokatlián; 2015: 12).

3.2 El consejo suramericano de Defensa

Para entender cómo el gobierno de Néstor Kirchner comenzó a definir políticamente el rumbo de las Fuerzas Armadas, es importante ahondar en el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS en adelante). Creado en el año 2008, fue un hecho político, institucional y regional que brindó el marco para la estrategia nacional de la política de las Fuerzas Armadas. El CDS fue un organismo dependiente de la UNASUR (2008) que tiene como países fundadores a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, la República Cooperativa de Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Estos Estados afirman en el tratado constitutivo *"su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericana (...) este proceso de construcción de la integración y la unión suramericanas es ambicioso en sus objetivos estratégicos (...) la construcción de un futuro común de paz (...) el intercambio de*

información y de experiencias en materia de defensa" (UNASUR; 2008: 21). En los objetivos específicos del documento inicial figura en su inciso "G": *"la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático"*; mientras que en el inciso "S": *"el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa"*.

Antes de la conformación de CDS, ya habían surgido instancias de menor envergadura que tenían por objetivo regionalizar una función para las FFAA. En efecto, en 2005 se celebró una reunión bilateral de las FFAA de Chile y Brasil con el fin de trabajar en conjunto en relación con emergencias y desastres. Es interesante pensar esta reunión en dos claves: instituciones que históricamente construyeron su base en la confrontación generan espacios de encuentro y, a su vez, instituciones dependientes de los Estados generan ámbitos bilaterales de discusión política desde donde generar acuerdos y autonomía.

Siguiendo el objetivo de UNASUR, en varios fragmentos de la memoria de la creación del CDS se reafirma la voluntad de construcción y fortalecimiento de una identidad estratégica sudamericana. Esto se halla principalmente en los acuerdos y consensos de la política de defensa de los países concordantes: *"Mientras la definitiva consolidación del CDS requerirá del compromiso político de sus integrantes, una iniciativa eminentemente cooperativa, el progresivo fortalecimiento de esta instancia habilita a la vez un abordaje estratégico de los asuntos de la Defensa en el plano regional, alentando una potencial reconfiguración de los sistemas de administración y gestión del sector, a tono con los imperativos derivados del ejercicio del gobierno civil de la Defensa"* (Ditonno y Sersale; 2009: 32).

En los discursos de presentación por el CDS se expresa la dimensión estratégica de repensar el rol de las FFAA y su relación con el proceso de regionalización política. Esto se evidencia en el hincapié que se hace a la cooperación y a la paz para la región como principal razón de ser del CDS. Por esto se lo plantea como un órgano de diálogo, coordinación y consulta. Sin embargo, se aclara que no es una alianza militar de defensa suramericana como lo es, por ejemplo, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

El CDS se constituyó formalmente después de cuatro reuniones del Grupo de Trabajo en el marco de la UNASUR, celeridad que da cuenta de que ya existía trabajo previo en la materia y muestra de una decisión política anterior. Fue integrado por representantes de los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores de los países partícipes. En cuanto a la construcción

de la identidad suramericana en clave de la política de defensa continental, en 2009 se acordó un Plan de Acción con una política de integración y cooperación basadas en las características propias de la región. Se detallaron ciertas tareas específicas (y modalidad de implementación) que se elevarían a los ministros de Defensa de los países integrantes del CDS. En resumen, el Plan de Acción se focalizó en cinco ejes de debate: políticas de defensa; cooperación militar; acciones humanitarias y operaciones de paz; industria y tecnología de la defensa; y formación y capacitación. *“Un balance variopinto en cuanto a la voluntad y capacidad regional para converger en materia de Defensa. De hecho, lo que se puede observar es que ni la doctrina subalterna de inseguridad nacional se ha consolidado plenamente ni ha avanzado una precisa doctrina alternativa. [...] Mientras tanto, es fundamental recordar que, en Latinoamérica, los principales problemas siguen proviniendo de la debilidad institucional, de la ausencia de desarrollo económico y de la carencia de equidad social, fuentes en las que abrevan nuestros mayores y más complejos retos”* (Tokatlian; 2015: 13).

En síntesis, la finalización de la Guerra Fría abrió un espacio en el que se impulsaron instancias de articulación regional que, en términos de política de Defensa, permitieron la pacificación conjunta, la promoción de la cooperación de las Fuerzas de los distintos países y el impulso de una pretendida identidad sudamericana en búsqueda de alianzas estratégicas. Todos estos procesos tienen, por supuesto, sus excepciones como el histórico conflicto de la frontera Venezuela-Colombia, aún latente. Pero, a nivel de la política argentina, estas transformaciones fueron centrales para el desarrollo de una política militar que no estuviera ligada a la fallida Gran Estrategia Norteamericana de las nuevas amenazas y pudiera ser concebida desde un rol para las FFAA en tiempos de paz.

3.3 Cooperación internacional y FFAA: las misiones de paz

En relación con la función específica del uso de las Fuerzas Armadas en caso de acciones humanitarias no estrictamente bélicas, existe una extensa tradición internacional. La institución más emblemática de ello es “Cascos Azules” que implican es el despliegue de Fuerzas en momentos de paz. Esto fueron parte de las Misiones de Paz de las Naciones Unidas que nacen durante la Guerra Fría.

A partir de la imposibilidad de llegar a acuerdos en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en adelante NN.UU.), se crearon las Misiones de Paz: un mecanismo de cuerpos militares encargados de mantener la paz en áreas de conflictos y brindar asistencia

a excombatientes en la implementación de tratados con fines pacíficos. Sus miembros son enviados por el Consejo de Seguridad de la ONU y están conformados por miembros de las fuerzas armadas y policiales de los países que integran las Naciones Unidas.

Según lo declarado por la Organización de las Naciones Unidas, en 1948 se realizó la primera misión de paz. El Consejo de Seguridad autorizó que observadores internacionales acudan sin armas a Medio Oriente, luego de que Inglaterra renunciara al sistema de mandatos y se llevara a cabo la proclamación del Estado de Israel.

Recién en 1956, durante la crisis del Canal de Suez, se envió una misión de paz con fuerzas armadas. Luego de la Guerra Fría, estas misiones fueron tomando protagonismo. Entre 1989 y 1994 las Naciones Unidas -a través de su Consejo de Seguridad- autorizaron un total de 20 operaciones por parte de los Cascos Azules. Cada una de ellas fue desplegada con una impronta distinta: se enviaron bajo pretexto de estabilizar países, colaborar en la restauración de procesos democráticos para elegir nuevos gobiernos, asistir en la construcción de instituciones democráticas, entre otras.

Actualmente las misiones de paz han tenido un giro estratégico. A medida que la naturaleza de los conflictos se modificó, se incorporaron civiles a las operaciones y personal de los distintos órganos de las Naciones Unidas, quienes se involucraron en todo el proceso de paz. Las misiones desplegadas no solo actúan como una fuerza policial. Se las destina, al menos nominalmente, con objetivos vinculados a la defensa de los Derechos Humanos, la mejora de la gobernanza y la asistencia humanitaria. Con el pasar de los años, y las experiencias en distintos países y problemáticas, se comenzaron a clasificar las misiones por especificidad:

- Operaciones de Establecimiento de la Paz (Peace Making).
- Operaciones de Imposición de la Paz (Peace Enforcing).
- Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Peace Keeping).
- Operaciones de Consolidación de la Paz (Peace Building).

La participación de Argentina en este dispositivo se remonta a 1958. La primera experiencia fue durante un conflicto en el Líbano, donde Naciones Unidas creó el UNOGIL (Grupo de Observación de las Naciones Unidas en el Líbano) y nuestro país envió observadores. Desde entonces, Argentina ha participado en misiones en Europa, Centroamérica, Medio Oriente y África, contribuyendo con más de 35 mil efectivos. Por esto, nuestro país goza de un amplio reconocimiento en la ONU. En 1994 se crea la iniciativa de "Cascos Blancos" con el objetivo de contribuir a la paz y bajo el auspicio de las Naciones Unidas. En 1995 se inaugura el Centro

Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz – CAECOPAZ, una institución que da cuenta de la importancia que Argentina le da a este aspecto de la asistencia humanitaria. En el CAECOPAZ las tropas de Cascos Azules se entrenan para realizar las Misiones con instructores permanentes, tanto argentinos como de Brasil, Estados Unidos, Chile y Francia.

Es atendible, siguiendo a DerGhougassian (2011) que, por el tipo de tarea que se lleva a cabo, estas acciones del ejército no sean estrictamente del orden de la Defensa. A pesar de ello, fueron durante la década del '90 un activo central de las políticas militares del país y de los aportes internacionales que la Argentina impulsó en esta materia. *"Parte del argumento principal sostiene que la restauración, mantenimiento y consolidación del control civil sobre las Fuerzas Armadas cobró prioridad en el proceso de la institucionalización de una nueva política de Defensa; sin embargo tanto la urgencia de esta prioridad en la década de los 1980s, así como el cambio del contexto regional y global en la década siguiente no permitieron incorporar a la institucionalización de la política de Defensa una visión estratégica del rol de las Fuerzas Armadas a la hora de definir el lugar de la Argentina en el mundo; salvo, como se explicará, durante el gobierno de Menem cuando ese rol se circunscribió en las misiones de paz, un emprendimiento cuyo entendimiento como 'Defensa' es, desde la perspectiva de este trabajo, por lo menos debatible aunque no se cuestione su importancia para el interés nacional"* (2011: 4).

A pesar de que en la práctica se pueda discutir la relación específica entre este tipo de tareas y la agenda de Defensa, en lo que respecta a la concepción de un Ejército con características novedosas, la experiencia de las Misiones de Paz fue, según nuestro análisis, condición de producción para la reformulación del rol de las FFAA que se concretó durante los gobiernos kirchneristas. Además, expone una forma específica de la política exterior en materia de Defensa que está a tono con el proceso internacional del marco de la UNASUR, tal como lo afirma Néstor Kirchner en la apertura de sesiones legislativas del 2006: *"La política de defensa nacional como una política de Estado sostiene la concepción de la defensa como componente activo de la política exterior. En este marco, la Argentina tiene una proverbial vocación pacífica y de amistad hacia todos los pueblos del mundo, lo cual constituye el eje esencial en el cual se apoya nuestra política de defensa, orientada hacia la cooperación sobre los desafíos comunes de la región y hacia la solidaridad en todo lugar donde la paz sea una necesidad imperiosa de construir"* (Kirchner; 2006).

Este recorrido muestra cómo las políticas de defensa y seguridad en nuestro país dialogan, de manera sui generis, con una agenda local e internacional, donde las nuevas amenazas son caracterizadas como genéricas e intangibles. La pregunta que predomina entonces es ¿cuáles son los medios o instrumentos que el Estado debe utilizar para enfrentar esas amenazas y garantizar la seguridad teniendo en cuenta nuestra propia historia nacional y el estado de pacificación continental?

Algunas respuestas se fueron esbozando durante el ciclo kirchnerista, tal como lo expresa el discurso de Néstor Kirchner el 20 de diciembre de 2005: *"A esos efectos continuaremos priorizando las relaciones de cooperación con los países vecinos del ámbito regional y hemisférico y las operaciones de paz; subsidiariamente seguiremos aportando a otras políticas públicas como el control de desastres y la ayuda humanitaria. El respeto a los derechos humanos ocupa un lugar central en agendas públicas de la República Argentina; con memoria pero sin rencores debemos obtener justicia"* (Kirchner; 2005).

4. Gestión de eventos adversos: emergencias, desastres socio naturales, catástrofes y apoyo a la comunidad

4.1 La historia normativa de la gestión de las emergencias en Argentina

Así como hemos planteado el derrotero sobre las principales transformaciones locales y regionales respecto de la relación entre el Estado democrático y las FFAA, un segundo aspecto fundamental para entender la creación de la Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias (SCME), más allá de la cuestión exclusivamente militar, es el recorrido que realizó nuestro país en relación con la gestión en emergencias. Para comprenderlo es necesario realizar un breve recorrido que repase la legislación que fue acompañando este proceso y la consecuente creación de áreas específicas del Estado.

Existió en el país una considerable cantidad de leyes y decretos que intentaron normativizar las acciones de mitigación, respuesta y recuperación ante la eventualidad de desastres de carácter natural o antrópico que pudiesen generar daños de magnitud en la vida, los habitantes y bienes de las y los habitantes. Las transformaciones en la normativa dan cuenta de los cambios simbólicos y semánticos de clasificación, así como de los movimientos de estructura (trasladando las competencias del ex Ministerio de Guerra al Ministerio del Interior, para terminar, retornando en el Ministerio de Defensa) que fueron necesarios hasta la creación de un área estatal que tuviera en cuenta el abordaje integral de estos fenómenos como buscó ser la SCME.

Carlos Prieto (2015), establece una serie de nociones sobre las dimensiones de la seguridad: la militar, la política, la económica, la social y la medioambiental. En este sentido, nos parece importante abordar la idea de que la seguridad no es solo militar, comprende acciones no sólo coercitivas. Desde esta perspectiva se incorporan a nuestro campo de análisis el bienestar de las personas y los mecanismos necesarios para asegurar su integridad. En tal sentido, tanto la Ley 23.554 de Defensa Nacional como la Ley 24.059 de Seguridad Interior, comparten una idea en común que precisa la necesidad de resguardar y proteger la vida, el

patrimonio y la libertad de los habitantes en un sentido amplio de la noción de seguridad. El marco normativo irá dando un sustento semántico a esta noción de seguridad que nos conduce, efectivamente, al terreno de las clasificaciones y las significaciones como parte de una matriz política de construcción de sentido.

Según el Libro Blanco de Defensa¹² de 2015, el primer marco institucional para la gestión de emergencias y desastres en nuestro país fue asignado en 1939 al entonces Ministerio de Guerra mediante la creación del Comando de Defensa Antiaérea Pasiva del Ejército Argentino. Este fue el primer organismo nacional con competencia en emergencias y desastres: *“Durante la etapa dictatorial iniciada en 1955, la autodenominada Revolución Libertadora dictó el Decreto Ley 6.250 de 1958 introduciendo un cambio: en la órbita del entonces ministerio de Aeronáutica agregó a sus competencias de la Defensa Antiaérea Pasiva territorial la responsabilidad de intervenir para limitar los riesgos y reducir los efectos ‘en caso de estragos producidos por agentes naturales’”* (Ministerio de Defensa; 2015: 199).

En 1967, durante la dictadura de Onganía, las funciones de Defensa Antiaérea Pasiva pasaron a depender directamente del ahora Ministerio de Defensa. Con la ley 17.192 se crea un Servicio Civil de Defensa que tenía dentro de sus funciones la prevención y preparación de acciones de respuesta ante los efectos de los desastres. En ese momento, la Defensa Antiaérea Pasiva adopta el nombre de Defensa Civil. Esta conceptualización, como vemos, incorpora a un campo semántico e institucional un nuevo sujeto: lo civil.

El concepto de Defensa Civil explicita que la función de esta defensa es proteger a las personas ante un ataque. Finalmente, en 1988, con la ley de Defensa Nacional 23.554 se reemplazó definitivamente el concepto de defensa antiaérea por el de defensa civil. En este sentido, *“su sanción fue un punto de inflexión en términos históricos en tanto le otorgó un sustento democrático al concepto de Defensa nacional suprimiendo el papel rector que había tenido la llamada Doctrina de Seguridad Nacional, desmilitarizando la seguridad interior y*

¹² A comienzos de 1999, se presentó el primer “Libro Blanco de la Defensa Nacional”; la segunda edición se realizó en 2010 y la tercera en 2015. Estos significaron, a nuestro entender, un paso fundamental en el reconocimiento gubernamental y la difusión pública de los lineamientos básicos de la Defensa Nacional y el uso del Instrumento Militar.

Es interesante destacar estas publicaciones en la clave que plantea Vilas (2005), en tanto el Estado es un productor de identidades: “Nombrar significa traer simbólicamente a lo nombrado, transformar su ausencia en presencia, definir el modo en que lo vemos y lo mostramos a los demás, y de condicionar la forma en que el nombrado se piensa a sí mismo. Sobre todo, nombrar implica asignar un sentido y un significado a lo nombrado” (Vilas; 2005: 15). Este “nombrar” es parte de las disputas por la imposición de un determinado significado y la negación de otros posibles.

fortaleciendo la conducción política de la defensa nacional y de las fuerzas armadas" (Ministerio de Defensa; 2015: 200).

La Ley de Seguridad Interior, N°24.059/92, trasladó la responsabilidad de la Defensa Civil desde el ámbito exclusivamente militar a la esfera de las fuerzas de seguridad. Disposición que fue complementada con el Decreto 660/96, que transfirió del ministerio de Defensa al de Interior a la Prefectura Naval Argentina, la Gendarmería Nacional y la dirección nacional de Defensa Civil. En 1997 se crea la Dirección Nacional de Protección Civil en el Ministerio del Interior. En este caso es interesante destacar la denominación y la ubicación institucional: por un lado, contemplaba la protección de las personas y no la defensa y, por el otro, se ubica estructuralmente por fuera del ámbito castrense y, además, en una cartera con perspectiva federal.

Mediante el decreto 1250, en 1999 se crea el SIFEM (Sistema Federal de Emergencias) en el ámbito de la jefatura de gabinete de ministros. Este sistema estaba compuesto por tres coordinaciones: Prevención, Respuesta y Reconstrucción. Éste será la antesala del actual SINAGIR (Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo). Con el citado decreto se crea el Gabinete de Emergencias (GADE) que debía ser presidido por el jefe de gabinete de ministros y estaría integrado por ministros y secretarios que, por su competencia, tuvieran alguna responsabilidad directa en la materia. Las carteras involucradas eran: interior; defensa; economía y obras y servicios públicos; salud y acción social; la secretaría de recursos naturales y desarrollo sustentable y la secretaría desarrollo social. Entre sus objetivos principales estaban la de conducir y coordinar el SIFEM y, para ello, tenía determinadas funciones como *"declarar la necesidad de participación del Estado Nacional ante situaciones de emergencia, a solicitud de las máximas autoridades provinciales o del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (...); Desarrollar y conducir las estrategias necesarias para definir las acciones de participación del gobierno nacional en situaciones de emergencia"* (Decreto PEN 1250/1999).

En 2002 la gestión de los eventos adversos adquiere mayor relevancia al crearse la subsecretaría de seguridad interior y protección civil dentro del ministerio de justicia, seguridad y derechos humanos. Esto implicó que se agreguen unidades organizativas -tales como direcciones nacionales, simples y coordinaciones- para abordar con mayor complejidad la gestión de estos eventos, con la designación de autoridades competentes, así como con la asignación de mayor presupuesto. En este sentido continúa la concepción del abordaje de las emergencias en el marco primario de lo civil.

El SIFEM fue trasladado a la Subsecretaría de Seguridad y Protección Civil del Ministerio del Interior en 2004. Dentro de su estructura, se constituye el Grupo de Administración y Manejo de Crisis (GAMC). A su vez, -a través del Decreto N°1697- se creó la Dirección Nacional de Protección Civil, entre cuyas competencias se encuentra la de implementar las acciones tendientes a preservar la vida, los bienes y el hábitat de la población ante desastres de origen natural o antrópico, coordinando el empleo de los recursos humanos y materiales del Estado Nacional en las etapas de mitigación, respuesta y reconstrucción.

En 2006, mediante el decreto 1691 (junto con la ley 24.948 de reestructuración de las Fuerzas Armadas), se institucionalizó un conjunto de misiones complementarias propias de las Fuerzas Armadas, principalmente el apoyo a la comunidad en territorio nacional o de países amigos. Cuatro años después, en 2010, Cristina Fernandez de Kirchner crea el ministerio de seguridad separando efectivamente las funciones de seguridad interior del ámbito del Ministerio de Defensa, así como también el traslado de responsabilidad de ciertas fuerzas con competencias nacionales o de fronteras. La primera gestión del ministerio fue conducida por Nilda Garré.

4.2 El instrumento militar y su relación con eventos adversos

El Libro Blanco de la Defensa de 2010 explica cómo -hasta ese año- se organiza el instrumento militar en caso de eventos adversos. Su rol estaba normado bajo el marco del Sistema Federal de Emergencias (SIFEM), el Gabinete de Emergencias (GADE) y la Comisión Nacional de Monitoreo de Emergencias y Desastres (CONAMED): *"El Estado Mayor Conjunto (EMCO) asume la coordinación y conducción -a través del Comando Operacional- de las operaciones y actividades de protección civil en aquellos casos en que el Ministerio de Defensa o las autoridades nacionales determinen el empleo de las Fuerzas Armadas para satisfacer -tanto en el país como en el exterior- los requerimientos del SIFEM"* (Ministerio de Defensa; 2010: 165).

Estas tres instancias de organización tenían competencias sobre los organismos del Estado Nacional, de las provincias y del Ministerio de Defensa. El Sistema Federal de Emergencias era el órgano nacional encargado de articular a los *"organismos públicos competentes en la materia y coordina su accionar con las provincias, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios, con el objetivo de prevenir y administrar la atención de emergencias y desastres de origen natural o antropogénico"* (Ministerio de Defensa; 2010: 165). Esta instancia debía ponerse en funcionamiento en caso de que el Poder Ejecutivo declare una emergencia nacional. Por su parte, el gabinete de emergencias era el órgano de coordinación del Sistema durante una emergencia. Por último, en la Comisión Nacional de Monitoreo de Emergencias

y Desastres, participaban el ministerio de defensa y el EMCO junto con otras instancias nacionales. Esta Comisión se encontraba enmarcada en la esfera de la dirección nacional de protección civil, dependiente de la subsecretaría de seguridad del ministerio del interior, y tenía el objetivo de observar la situación y poner en marcha el sistema de apoyo nacional para emergencias en caso de que fuera necesario.

En este marco, algunas de las actividades que realizaban las FFAA en materia de protección civil eran la organización de centros de operaciones de emergencia; el transporte de personas y recursos; la evacuación, albergue, abastecimiento y racionamiento en la asistencia sanitaria; la comunicaciones, búsqueda y rescate de personas; las construcciones (puentes, caminos, contenciones): *“De esta forma, en el ámbito nacional, el instrumento militar participa en actividades de ayuda humanitaria en situaciones de emergencia o desastre natural y en tareas de apoyo a la comunidad local, para favorecer el desarrollo social y económico de una zona, bajo la modalidad de esfuerzo complementario de la ayuda humanitaria”* (Ministerio de Defensa; 2010: 166).

Para llevar a cabo estas tareas, las FFAA organizaban sus competencias en base a zonas de emergencia: Noreste; Noroeste; Centro; Sur; Atlántica y espacio aéreo. Cada una de éstas estaba identificada por las amenazas y riesgos recurrentes (incendios, inundaciones, cenizas, tornados, dengue, gripe N1H1). Para esto, contaban con seis Comandos de Coordinación Conjunta, con el fin de garantizar una inmediata reacción en las distintas regiones del país. Estos comandos estaban integrados por medios de las tres fuerzas y, según el Libro Blanco de la Defensa de 2010 realizaban *“el planeamiento de (la) protección civil con el objetivo de atender los requerimientos de las autoridades responsables, trabajar sobre los mapas de riesgos específicos de cada región y determinar las capacidades de apoyo para dar respuesta a las contingencias que provoca un desastre (...). En línea con la relevancia que fueron adquiriendo las tareas de protección civil en las últimas décadas, se identificaron dos tipos de necesidades: por un lado, la ampliación de los conocimientos de las FFAA en esta problemática y, por el otro, la unificación de procedimientos y conceptos en lo referente a actividades y operaciones”* (Ministerio de Defensa; 2010: 167). Algunas circunstancias en donde las FFAA debieron participar en clave de protección civil fueron: manejo del fuego, inundaciones, emergencias volcánicas, tornados y emergencias sanitarias. En cuanto a las tareas de apoyo de manejo del fuego, el Ministerio de Defensa articulaba con la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable brindando apoyo aéreo. Algunas de las tareas que se llevaron a cabo fueron la observación y vigilancia aérea; exploración, reconocimiento y detección de

incendios; transporte aéreo de brigadistas y personal, la evacuación de personas y transporte de herramientas, equipos y carga general.

En 2013, mediante el decreto 636, el gobierno nacional toma la iniciativa de construir un ámbito de coordinación para asegurar la capacidad y eficiencia del Estado Nacional frente a situaciones de emergencia. A partir de una reorganización estratégica, surge la Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias. En esta normativa se ven claramente las intenciones y razones de la creación de la Secretaría para la gestión de emergencias:

"[...] Que las características geográficas, meteorológicas, climáticas, geológicas y demográficas, así como el grado de desarrollo industrial alcanzado por la República Argentina, hacen que numerosas ciudades y vastas regiones se puedan ver afectadas por desastres de origen natural, antrópico y tecnológico.

[...] Que el gobierno nacional ha tomado la iniciativa de constituir un ámbito de coordinación para asegurar la capacidad y eficiencia del Estado Nacional frente a estas situaciones de emergencia.

[...] Que por ello es necesario, además, instalar mecanismos que aseguren que todos los organismos de la Administración Pública Nacional que tienen alguna responsabilidad en la materia actúen no sólo en la asistencia, sino fundamentalmente en las etapas de prevención y preparación".

Esta disposición explícita la intención de reorganizar las áreas competentes en la mitigación, la respuesta y la recuperación (a la que se le asignará luego el concepto de "resiliencia"). Se transfirieron del ministerio del interior y transporte al de seguridad las áreas que competen a eventos adversos que conciernen a emergencias dentro del territorio nacional, así como la coordinación del SIFEM. Esta última, bajo el fundamento de ser el ámbito más conveniente para coordinar la programación y ejecución de estas acciones de gobierno. Dentro de la órbita del Ministerio de Defensa, la SCME estuvo integrada por la Subsecretaría de Planeamiento para la Asistencia en Emergencias y por la Subsecretaría de Coordinación Ejecutiva en Emergencias, con sus correspondientes direcciones.

A partir de la creación de la SCME se empieza a trabajar en la adecuación de las tareas que históricamente realizan las Fuerzas, pero, esta vez, con una coordinación civil y con una línea política acorde a las intenciones del gobierno. Es así como el Estado Mayor Conjunto reorienta sus actividades en materia de protección civil de acuerdo con el criterio establecido por la SCME. Un año después, el ministro de defensa firma la resolución 297 donde se instruye al

EMCO a convocar a una comisión de asesoramiento técnico compuesta por representantes de la SCME, del EMCO y de los EMG de las Fuerzas Armadas. El objetivo era la confección de una Directiva para la Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias que establezca la orientación general del empleo del instrumento militar en materia de emergencias, bajo el criterio rector del empleo dual. Además, en función de ella, generar un Plan de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias que estandarice el funcionamiento de las FFAA en emergencias.

En palabras de la Lic. Cecilia Rodriguez, quien ocupó el cargo de secretaria de la SCME cuando se creó en 2013: *"[al inicio de la SCME] Hubo algunas experiencias cívico-militares que tendieron a mostrar que ese era un camino posible. Tanto desde el Estado Mayor Conjunto, por ejemplo, con ejercicios de respuesta en Emergencias, que hacían entre ellos y que después nos invitaron a nosotros, los civiles. Lo hacían en la provincia de San Juan y nosotros aportamos alguna teatralidad con un camión, con recursos y demás. Fue un ejercicio de respuesta inmediata que mostraba la articulación cívico militar"*.

4.3 Eventos históricos y ejemplificadores

Cómo ya hemos mencionado, desde 1958 Argentina participa en misiones de paz en distintas partes del mundo, contribuyendo con recursos humanos, logísticos o materiales. Hemos repasado algunos eventos históricos de acciones de asistencia humanitaria internacional que han sido condición de producción de las tareas de apoyo a la comunidad a nivel nacional. Respecto de la participación de las FFAA dentro del territorio existe un gran número de eventos en los últimos 30 años. Solo para ejemplificar podemos destacar:

1) Inundaciones

Litoral (en 1998): afectó a las provincias de Chaco, Corrientes, Formosa, Santa Fe, Entre Ríos, Misiones y parte de Buenos Aires, ocasión en la cual las capacidades de respuesta de las provincias resultaron insuficientes y se requirió la colaboración del gobierno nacional. Éste dispuso, frente a la ausencia entonces de un plan de emergencia nacional y ante el agravamiento de la situación, la designación del Comandante del II Cuerpo de Ejército como Comandante de la Zona de Desastres "Litoral". En cumplimiento de la misión se llevaron a cabo actividades de evacuación de damnificados; traslado de personas y sus pertenencias; distribución de alimentos, ropa, medicamentos y otros materiales; construcción y mantenimiento de puentes y caminos; carga y descarga de elementos de todo tipo; alojamiento y racionamiento; y desagüe de sectores inundados.

Ciudad de Santa Fe (2003): se designó al Comandante del II Cuerpo de Ejército para la conducción y coordinación de las fuerzas puestas a su disposición. En esta dirección, se estableció un centro de operaciones en el barrio Guadalupe, desde el que se dirigió la totalidad de las actividades de evacuación de personas, la atención a centros de evacuados, la confección y distribución de alimentos (cien mil raciones diarias), y la recepción, clasificación y distribución de donaciones.

Tartagal, Provincia de Salta (2009): se realizaron tareas de apoyo a la comunidad con elementos del Regimiento de Infantería de Monte 28, del Regimiento de Infantería Mecanizada 20, de la Compañía de Caza de Monte 17, del Batallón de Ingenieros 5 y del Grupo de Artillería 15. Mediante este despliegue se prepararon y distribuyeron raciones para casi dos millares y medio de personas alojadas en los centros de evacuación y para un millar y medio de componentes de las dotaciones nacional, provincial y municipal afectadas a las tareas de auxilio. Se almacenaron y distribuyeron más de seiscientos colchones y treinta toneladas de víveres enviados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se potabilizaron 160.500 litros de agua y se efectuaron tareas de búsqueda de personas desaparecidas.

2) Emergencias de carácter volcánico

Chaltén, Provincia de Chubut (2008): en las oportunidades de caída de cenizas volcánicas, tormentas de lluvia y nieve se prestó apoyo a las poblaciones afectadas mediante actividades de abastecimiento de víveres, carga de agua en aviones hidrantes, alojamiento de brigadistas de socorro en instalaciones de la unidad, potabilización de agua, distribución de colchones y rescate de personas.

3) Tornados

Misiones (2009): se prestó asistencia a la comunidad afectada con personal y material del Comando de la Brigada de Monte XII del Ejército.

4) Emergencias sanitarias

Dengue (2009): ante la solicitud del Ministerio de Salud de la Nación se realizaron actividades de potabilización de agua y se movilizaron un avión c-130 y dos camionetas con equipos de fumigación, equipos sanitarios, repelentes y otros materiales sanitarios a las provincias de Chaco y Catamarca.

Gripe H1-N1 (2009): el Ministerio de Defensa firmó un convenio con los ministerios de desarrollo social, de salud y de justicia para actuar conjuntamente en la minimización de las consecuencias de la epidemia. En ese marco se puso a disposición del ministerio de desarrollo social la infraestructura sanitaria y logística del Sistema de Defensa (los hospitales de las FFAA y el hospital de campaña reubicable), y se ordenó el despliegue de puestos sanitarios móviles en el conurbano bonaerense. Se desplegaron veinte puestos de socorro móviles (catorce pertenecientes al Ejército y seis a la Armada). La cantidad de personas involucradas superó las ochocientas (375 del Ejército; 287 de la Armada; 63 de la Fuerza Aérea; 30 del Estado Mayor Conjunto; 15 Operadores del Sistema de Manejo de Crisis y 39 funcionarios del ministerio de desarrollo social).

Las palabras del ministro de defensa, Ing. Agustín Rossi, volcadas en el Libro Blanco de Defensa de 2015, destacan la decisión de conducir políticamente las acciones militares en emergencias a través de la SCME y, de esta forma, finalizar con un “delegacionismo político” (sic) en la materia: *“Nuestras fuerzas Armadas han adquirido durante décadas una vasta capacidad y experiencia en la asistencia y apoyo a la comunidad en situaciones de emergencia y catástrofe, circunstancias en las que permanentemente muestran aptitud, capacidad y compromiso a la hora de actuar en auxilio de los ciudadanos argentinos y de los de otras naciones amigas. Labor que ha sido reconocida en nuestro país y en el exterior. Sin embargo, la complejidad con la que han evolucionado estos lamentables sucesos –ya sea por cuestiones naturales o antrópicas– motivaron la necesidad de robustecer la conducción política de estas responsabilidades y, por tanto, la creación, en el año 2013, de la Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias. En atención al diagnóstico de disfuncionalidades históricas señaladas en el primer párrafo, no podíamos dejar librado al delegacionismo (sic) político y a la falta de conjuntes (sic) el indispensable aporte que el sector de la defensa brinda al esfuerzo nacional de protección civil”* (Ministerio de Defensa; 2015: 17).

En febrero de 2014, con la SCME ya en funcionamiento, el ministro Rossi firmó la Resolución N° 297 para la creación de las Unidades Militares de Respuesta en Emergencias (en adelante UMRE). De esta forma, se reorganizan las funciones y se busca re-acondicionar los recursos que posee el Ejército Argentino para brindar apoyo a las comunidades que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Las UMRE fueron diseñadas como una forma de identificar los ya existentes regimientos militares, acorde a su ubicación geográfica, por amenazas y eventos adversos. De esta manera, la resolución es innovadora, las UMRE se orientan a esta perspectiva siendo administradas estratégicamente para la eficacia en la utilización de los recursos y en la respuesta ante emergencias. Según una entrevista del Lic. Roberto Corti,

secretario de coordinación militar en emergencias de ese momento, publicada en el portal DefOnline, las UMRE se determinan a partir de un estudio previo de eventos y amenazas: *“Nosotros contamos con una base de datos de más de 20.000 eventos que han sucedido desde el 70 hasta la fecha. Hay reiteración de los hechos en zonas determinadas. Entonces, en base a eso, la capacitación y la logística de cada una de las UMRE responden al tipo de amenaza de cada lugar, obedecen a una lógica geográfica”*.

4.4 Paradigma internacional de abordaje de las emergencias

Las UMRE tienen un antecedente claro en el Sistema Nacional de Protección Civil del Gobierno de España, y sus Unidades Militares de Emergencia (UME). Éstas fueron creadas en 2005 por medio de la Ley Orgánica 5/2005 del gobierno español en calidad de unidades operativas del sistema de respuesta gubernamental. Según la legislación, tienen el objetivo de dar una respuesta rápida y eficaz a las y los ciudadanos ante situaciones de emergencia que pongan en peligro su seguridad y bienestar.

Esta legislación permite ver que la iniciativa española busca dos propósitos: una mejor respuesta del Estado ante las emergencias; y una eficaz administración de los recursos. Siguiendo las declaraciones realizadas durante la conferencia de prensa de lanzamiento de las UME, *“se trata de una iniciativa que pretende corregir la precariedad o la escasez de medios de la Administración para atender situaciones excepcionalmente adversas como grandes incendios, inundaciones, nevadas, terremotos y riesgos biológicos, químicos o radiológicos”* (Secretaría de Comunicación; 2005). Éstas se convirtieron en la primera unidad de intervención de las Fuerzas Armadas en esas situaciones: *“con disponibilidad permanente durante todos los días del año, la Unidad Militar de Emergencia tiene como misión la intervención rápida y autónoma en cualquier lugar del territorio nacional, cuando lo decida el Presidente del Gobierno, para atender a los ciudadanos en caso de incendios forestales, grandes nevadas, inundaciones, terremotos, rescate y evacuación, y detección y descontaminación en caso de riesgos químicos y biológicos, entre otros”*. (Gobierno de España, 2018). Paralelamente, el Decreto 1054/15 del Reino de España, publicado en el Boletín Oficial del Estado Número 36, Sección I establece que, *“la UME podrá utilizar efectivos y medios de otras unidades de las Fuerzas Armadas para llevar a cabo el desempeño de su función en los casos en que la emergencia lo requiera, de conformidad con su normativa propia”*.

El abordaje de los eventos adversos en nuestro país se enmarca en una tendencia similar (que también empieza a ser global) de generación de sistemas, organizaciones e instituciones

públicas y privadas que gestionen las emergencias y desastres desde la perspectiva de la reducción del riesgo, con el fin de prevenir, reducir y administrar los recursos disponibles.

Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de las Naciones Unidas (EIRD)

En diciembre de 1999, la Asamblea General de la ONU adoptó la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) y estableció a la UNDRR (United Nations Office for Disaster Risk, según su sigla en inglés), es decir, la Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgo de Desastres, como Secretaría encargada de su aplicación. En 2001, se amplió el mandato de la EIRD para que sirviera como centro de coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas. Se buscaba generar sinergia entre las actividades de la ONU y las organizaciones regionales para la reducción de desastres y las actividades en los ámbitos socioeconómico y humanitario: *"la Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres refleja un cambio muy importante para pasar del énfasis tradicional en la respuesta frente a los desastres a la reducción de éstos, para lo cual busca promover una 'cultura de prevención'"* (UNDRR, s.f.).

Marco de Acción de Hyogo (MAH) (2005-2015)

La reducción del riesgo de desastres propone la identificación, evaluación y reducción de los riesgos, así como también de las vulnerabilidades sociales, económicas y del medioambiente. El Marco de Acción de Hyogo (2005-2015) (MAH de ahora en adelante) fue el primer plan de acción que buscó organizar el trabajo de los diferentes sectores y actores (gobiernos, agencias internacionales, expertos en desastres, ONGs e instituciones civiles, entre otras) a nivel mundial, para reducir las pérdidas por desastres.

Siguiendo el informe Análisis de Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres de las Naciones Unidas (2009), el MAH resume cinco prioridades para la acción y ofrece principios rectores y medios prácticos para lograr la resiliencia ante desastres. Su objetivo, fijado para 2015, fue reducir sustancialmente las pérdidas por desastres mediante el desarrollo de la capacidad de recuperación de las naciones y las comunidades ante los desastres. Esto significa reducir la pérdida de vidas y los activos sociales, económicos y ambientales cuando ocurren los eventos. Algunos de los objetivos del MAH fueron:

- a) La integración de la reducción del riesgo de desastres en las políticas y la planificación del desarrollo sostenible;

- b) El desarrollo y fortalecimiento de las instituciones, mecanismos y capacidades para aumentar la resiliencia ante las amenazas;
- c) La incorporación sistemática de los enfoques de la reducción del riesgo en la implementación de programas de preparación, atención y recuperación de emergencias, entre otros.

Sin embargo, en la actualidad el MAH ha dejado de regir como marco de acción. Desde Naciones Unidas se elaboraron algunas críticas: *"Su aplicación ha puesto de manifiesto varias carencias en el tratamiento de los factores de riesgo subyacentes, en la formulación de los objetivos y prioridades de acción, en la necesidad de promover la resiliencia a los desastres a todos los niveles y en asegurar que se cuente con los medios de aplicación adecuados. Las carencias son muestra de que es necesario desarrollar un marco orientado a la acción que los gobiernos y los actores pertinentes puedan implementar prestándose apoyo y complementándose, y que contribuya a determinar los riesgos de desastres que han de gestionarse y oriente las inversiones para aumentar la resiliencia"* (Naciones Unidas; 2015: 11).

Marco de Acción de Sendai (2015-2030)

Actualmente se encuentra vigente el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Aprobado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres en 2015 en Sendai (Miyagi, Japón), esta conferencia reunió nuevamente a los países y organismos que pensaron y elaboraron el MAH. El plan de Sendai buscó aprobar un marco para la reducción del riesgo de desastres conciso, específico, preparado con visión de futuro y orientado para la acción. En resumen, los objetivos que se plantearon en Marco de Sendai, fueron:

- a) reducir sustancialmente la mortalidad mundial en desastres;
- b) reducir sustancialmente el número de personas afectadas;
- c) reducir las pérdidas económicas en relación con el PIB mundial;
- d) reducir los daños ocasionados por los desastres a la infraestructura, la interrupción de los servicios básicos, incluidos los servicios de salud y educación;
- e) aumentar el número de países con estrategias nacionales y locales para la reducción del riesgo de desastre para el año 2020;

- f) mayor cooperación internacional;
- g) aumentar sustancialmente para 2030 la disponibilidad y el acceso de la población a sistemas de alerta temprana para amenazas múltiples y a la información y evaluación del riesgo de desastres.

4.5 Plataforma Nacional para la Reducción de Riesgo de Desastres: la adaptación local de los paradigmas de reducción de riesgos

En nuestro país se creó la Plataforma para la Reducción del Riesgo de Desastres en 2007 con el objetivo de brindar una base institucional sólida a nivel nacional. Esta era co-coordinada entre la Comisión Cascos Blancos (del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto) junto con la Secretaría de Protección Civil y Abordaje Integral de Emergencias y Catástrofes (del Ministerio de Seguridad).

Las Plataformas Nacionales para la Reducción del Riesgo de Desastres se establecieron de acuerdo a los lineamientos de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD), organismo de las Naciones Unidas encargado del seguimiento del Marco de Acción de Hyogo y, actualmente, del Marco de Sendai.

El objetivo general de una Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres es contribuir al aumento de la resiliencia del país ante desastres mediante los siguientes objetivos estratégicos:

- a) Fungir como mecanismo de coordinación para intensificar la colaboración y la coordinación multisectorial para lograr la sostenibilidad de las actividades para la RRD mediante un proceso consultivo y participativo, en concordancia con la implementación del Marco de Sendai 2015-2030.
- b) Fomentar un entorno que posibilite el desarrollo de una cultura de prevención, mediante la promoción y el incremento de la concientización existente en torno a la RRD, al igual que sobre la necesidad y la importancia de integrarla en las políticas, la planificación y los programas de desarrollo; y
- c) Facilitar la integración de la RRD en las políticas, la planificación y los programas nacionales de varios sectores del desarrollo, al igual que en las políticas y los programas internacionales o bilaterales de asistencia para el desarrollo, entre otros.

5. La gestión kirchnerista: transformaciones y continuidades

En definitiva, las Fuerzas Armadas no se justifican por las amenazas, sino por la existencia del Estado y la necesidad de su defensa. La referida incertidumbre determina la necesidad de contar con capacidades de alerta, de reacción inmediata, de rápido despliegue y de cierto grado de polivalencia. (Ministerio de Defensa; 2003: 24)

5.1 Una nueva mirada sobre las Fuerzas Armadas: el gobierno de Néstor Kirchner

Existe consenso académico respecto de que la política militar y de defensa cambió significativamente en relación con la que venía desarrollándose, con la llegada de Néstor Kirchner al gobierno. (entre otros, Battaglini; 2013, DerGhougassian; 2011, Diamint; 2018, Frederic; 2014, Tokatlián; 2015, Alanis; 2017).

Para el comienzo del siglo XXI, las Fuerzas Armadas habían realizado modificaciones significativas en su vinculación con el resto de la sociedad. Luego de dos décadas de políticas orientadas al control civil, las FFAA no estaban compuestas por militares golpistas dispuestos a sacar los tanques a la calle. Sin embargo, tampoco se encontraban ordenadas bajo el mandato del gobierno democrático en términos de organización y misión. *“No habían terminado de comprender que no eran ellos los responsables de tomar decisiones ni autodefinir su misión, que no tenían derecho a ajustar su mandato a su propia interpretación de las reglas del gobierno. Allí residía el problema de las autoridades políticas: ya no convocaban a los militares golpeando la puerta de los cuarteles, pero tampoco los dirigían ejerciendo la supremacía conferida por la Constitución”, sostiene Diamint (2008: 30).*

Finalizado el gobierno menemista, en los posteriores años de crisis y algunos meses del gobierno de Néstor Kirchner hubo un periodo de “ausencia” de política en materia de Defensa. Cabe destacar, siguiendo a Marcelo Saín (2007), que la rigidez y la claridad de la ley en materia del binomio seguridad/defensa, y la crisis identitaria y doctrinal de las FFAA, evitó que la dirigencia política avanzara en la utilización de estas en el desarrollo del escenario de conflictividad social que finalmente derivó en la renuncia del presidente Fernando de la Rúa en 2001. Los altos mandos militares se desentendieron completamente del conflicto.

Al asumir Kirchner en 2003 anunció que, dentro de su plataforma de gobierno, estaba el objetivo de retomar la política de Derechos Humanos que había aparecido, incipiente y trunca, durante el gobierno de Alfonsín. Junto con ella, buscaría establecer un rol para las Fuerzas Armadas dentro del Estado democrático. Así lo afirmó en su discurso de asunción ante la asamblea legislativa el 25 de mayo de 2003: *“En materia de defensa, actuaremos con un concepto integral de la defensa nacional, integrando la contribución de la acción de nuestras fuerzas armadas en pro del desarrollo, trabajando para su modernización e impulsando la investigación científico tecnológico en coordinación con otros organismos gubernamentales, para que, sin apartarse de su actividad principal puedan contribuir al bienestar general de la población. Queremos a nuestras fuerzas armadas altamente profesionalizadas, prestigiadas por el cumplimiento del rol que la Constitución les confiere y por sobre todas las cosas, comprometidas con el futuro y no con el pasado”* (Kirchner; 2003).

El proyecto “La Defensa Nacional en la agenda democrática”, promulgado mediante el decreto 545/2003, fue una iniciativa del Ministerio de Defensa que se centró en la generación de espacios de participación y debate con especialistas, académicos y organizaciones no gubernamentales para la creación de una “conciencia nacional” y así incrementar la sensibilidad de la ciudadanía sobre la importancia de una política de Estado en materia de Defensa. El proyecto contempló una serie de mesas de trabajo y, en el informe publicado a partir del dictamen de la mesa 2 sobre “el papel de las Fuerzas Armadas en el nuevo contexto estratégico internacional y regional”, se definió: *“dada la existencia de incertidumbre estratégica, existe la necesidad, haya o no amenazas evidentes, de contar con un instrumento militar adecuado para defender eficazmente el patrimonio humano y material del país, contando con cierta capacidad de proyección de Fuerzas para la defensa de los intereses de la nación. En definitiva, las Fuerzas Armadas no se justifican por las amenazas, sino por la existencia del Estado y la necesidad de su defensa. La referida incertidumbre determina la necesidad de contar con capacidades de alerta, de reacción inmediata, de rápido despliegue y de cierto grado de polivalencia”* (Ministerio de Defensa, 2003: 24).

En este sentido, la decisión de Néstor Kirchner de acompañar los avances registrados en la órbita del control civil de la defensa (y, con ella, de las FFAA) a través de una serie de discusiones sobre la profesionalización del sector sentó las bases para el inicio de una nueva etapa en la conducción de los asuntos estratégicos (Anzelini; 2017). El 29 de mayo de 2006, en el marco del Día del Ejército, el presidente sostuvo: *“Debemos avanzar de manera sostenida en un proceso que permita readecuar y establecer nuevas bases, sobre las cuales se debe ordenar el sistema de Defensa y las propias Fuerzas Armadas. Primero, aplicando efectivamente*

los criterios de organización militar establecidos en la Ley de Defensa Nacional y estableciendo las autoridades civiles el ejercicio efectivo de la conducción de política de defensa; luego, estableciendo directivas de nivel político dirigidas a organizar y enmarcar el desarrollo de las Fuerzas Armadas" (Kirchner; 2006).

Desde el inicio de su gestión Kirchner redefinió política y discursivamente a las Fuerzas Armadas en una nueva relación con la institucionalidad del Estado. Las declaraciones públicas realizadas como presidente dan cuenta de una mirada en la que se pueden identificar, al menos, tres ejes que interesan para esta tesina: en primer lugar, la institución castrense enfocada *en el futuro y no en el pasado*; en el segundo, la *promoción de la propuesta sanmartiniana del Ejército* (que lo implica en una relación de *servicio a la voluntad del pueblo organizada en el gobierno civil*); y, en tercer lugar, la necesidad de una vinculación de las FFAA con la tarea de *reconstrucción del país*. En definitiva, el discurso público del presidente proponía que las FFAA asuman un *compromiso con la comunidad en tareas de ayuda a la integración social* necesaria en Argentina¹³.

El 20 de diciembre del 2005, en un discurso pronunciado frente a en la ceremonia de egreso de los oficiales de las Fuerzas Armadas en el Colegio Militar de la Nación, declaró: *"Debemos cambiar definitivamente las lógicas de la relaciones cívico-militares, que contraponen ambos conceptos como contradictorios y opuestos. Tenemos que reemplazar esa misión arcaica por un vínculo distinto que relacione fluidamente al conjunto de la sociedad con las Fuerzas Armadas"* (Kirchner; 2005).

La mención de esta necesaria visión de futuro coincide con la tesis de Frederic (2013) acerca de que existía en los funcionarios civiles una enorme desconfianza hacia la institución castrense producto de la presencia *del pasado en el presente*. Es decir, la interrelación con los oficiales de las FFAA estaba mediada por la noción de que estos eran parte de una institución con voluntad golpista y potencial de ejercer el terrorismo de Estado.

¹³ No obstante, es importante recordar que, para Williams (2009) el proceso del establecimiento de una tradición particular depende de las diversas instituciones sociales, pero no solamente de ellas. Afirma que son las formaciones las que actúan en forma decisiva sobre el desarrollo activo de una cultura. No sólo las instituciones constituyen una hegemonía orgánica, sino que, al tratarse de un complejo proceso que se da en la praxis, está llena de contradicciones y conflictos no resueltos. Por esto no se puede reducir a las instituciones del Estado. Lo efectivo de la hegemonía se da no como una presión externa que ejercen estas instituciones sino como una autoidentificación. Por ende, no necesariamente, las afirmaciones de Néstor Kirchner cristalizan en una transformación efectiva. En todo caso, podemos ver aquí la diferencia entre formación e institución.

Al respecto, Kirchner dice en 2005 frente a los egresados del Colegio Militar: *“Como ciudadanos, tenemos el deber y el derecho de conocer los hechos de nuestra historia reciente que deben servirnos para aprender de ellos y para no repetirlos. Como Estado, hallar la verdad es nuestra obligación legal y ética. No se trata de impulsar una verdad a medias, una verdad sesgada por perspectivas parciales, porque esa no sería la verdad. Se trata de analizar un pasado doloroso con memoria y con justicia; hacerse cargo de él constituye un acto de grandeza (...) Ya lo dije en otras ocasiones, quiero reiterarlo especialmente ante ustedes que empiezan hoy su carrera militar, queremos Fuerzas Armadas altamente profesionalizadas, prestigiadas por el cumplimiento del rol que la Constitución les confiere, y por sobre todas las cosas, comprometidas con la construcción de un futuro mejor. (...) Queremos soldados que, fieles al espíritu sanmartiniano que debe inspirarnos a todos y sin olvidar su actividad esencial, comprometan su aporte en la reconstrucción nacional. Así, entre la fuerte presencia de la historia y un exigente reclamo del futuro, comienzan el ejercicio de la carrera que han abrazado”* (Kirchner; 2005).

Retomando y profundizando lo realizado en las décadas anteriores (el informe de la CONADEP de 1984, el Juicio a las Juntas o la depuración de las fuerzas armadas iniciada en los '90), durante los primeros años de la gestión kirchnerista se promovieron las políticas de reivindicación de “Memoria, Verdad y Justicia”. El objetivo fue transformar esas acciones precedentes y desarticuladas en una política de Estado. Siguiendo a Frederic (2014), este antecedente es condición de producción absolutamente necesaria para reestablecer un vínculo virtuoso entre quienes desempeñan funciones en el Poder Ejecutivo y el cuerpo de oficiales de las FFAA.

El análisis que nos interesa destacar no puede desconocer que, luego de concluido el ciclo kirchnerista (2003-2015), se han naturalizado la concreción de las políticas de “Memoria, Verdad y Justicia” y la subordinación militar hasta el punto de desconocerlas como fenómenos históricamente recientes (Battaglini; 2013). Durante los primeros años de la gestión kirchnerista la relación establecida con las Fuerzas Armadas atravesó episodios de mucha tensión.

En el conocido discurso del 24 de marzo del 2004 de Néstor Kirchner, al anunciar que la ESMA (Escuela de Mecánica de la Armada) se transformaría en un Espacio de Memoria y Derechos Humanos, el entonces presidente afirmó: *“Vengo hoy, junto a los señores Generales y al Teniente General, jefe del Ejército Argentino, a rescatar el espíritu Sanmartiniano de nuestras Fuerzas Armadas y de nuestro Ejército, para que juntos podamos reconstruir en paz, convivencia*

y creatividad, un país con justicia, inclusión social, democracia, pluralidad y convivencia plena. Este es el objetivo que tiene nuestra presencia hoy aquí, este 24 de marzo. (...) Estoy convencido total y absolutamente, porque lo he sentido en mis gestiones de gobernador, que nuestro Ejército va a trabajar y colaborar permanentemente en la construcción de la Argentina” (Kirchner; 2004). A los dos días, el entonces presidente ordenó el pase a retiro de 27 Generales, 13 Almirantes y 12 Brigadieres, entre ellos los jefes de las tres fuerzas.

Para retratar esta época, retomamos una nota de Horacio Verbitzky en el diario *Página/12* de fines de mayo de 2004. En ella se da cuenta de un episodio donde José Pampuro, ministro de defensa entre 2003 y 2005, interrumpe una cena de camaradería en la que se encontraban militares, empresarios y políticos preocupados por el avance de los juicios de Lesa Humanidad. *“Por orden de Kirchner y sin previo aviso, Pampuro llegó con dos generales al Regimiento de Patricios, donde un solo general en actividad y muchos retirados comían con políticos menemistas, alfonsinistas, nacionalistas y empresarios. ‘Ojo que no estamos conspirando’, explicó Enrique Nosiglia, quien no conoce el dicho francés qui s’excuse s’accuse”* (*Página/12*; 2004).

El 18 de septiembre de 2006 se produce la segunda desaparición de Jorge Julio López, un militante peronista y albañil retirado que declaró como víctima y testigo en el juicio por delitos de Lesa Humanidad en el que fue condenado a prisión perpetua el represor Miguel Etchecolatz. Poco después de declarar, y un día antes de que se dictara la sentencia condenatoria, desapareció nuevamente sin que se conozca su paradero hasta hoy. Este episodio conmocionó a la sociedad y dio cuenta de las tensiones que aún producían los juicios de Lesa Humanidad.

Poco tiempo después, se produce una segunda desaparición. Luis Gerez, testigo del juicio contra el expolicía y represor Luis Abelardo Patti, desapareció el 27 de diciembre del 2006. Al día siguiente, Kirchner realiza un discurso en cadena nacional en el que habla de *“elementos paramilitares”* que actuaron en las desapariciones para *“mantener la impunidad”*. En un breve mensaje de 8 minutos, afirma: *“Sepan todos, que este presidente no avalará que se dicte ningún tipo de ley de amnistía. La sociedad argentina toda es agredida por el accionar mafioso de quienes quieren garantizar su impunidad, quizás envalentonados porque en el pasado lograron por extorsión detener la acción de la justicia”* (Kirchner; 2006). Al día siguiente de esta intervención pública, Luis Gerez reaparece luego de 48hs secuestrado.

La gestión de Pampuro estuvo dedicada principalmente al relanzamiento de los juicios por violaciones a los Derechos Humanos cometidas durante la última dictadura. Con la evidente

resistencia castrense y un fuerte rechazo de algunos sectores eclesiásticos, estos juicios avanzaron de la mano de los organismos de Derechos Humanos. En este proceso se logró conformar una alianza estratégica con las principales organizaciones de defensa y promoción de los DDHH con el fin de constituir la legitimidad social que el gobierno no poseía entonces (Alanis; 2018).

Néstor Kirchner emitió el decreto 420/03 que anuló el 1581/01, permitiendo la extradición de personas que habían cometido crímenes de Lesa Humanidad durante la última dictadura militar. Asimismo, en agosto de 2003 el Congreso aprobó las leyes 25.778 y 25.779. La primera le otorgó jerarquía constitucional a la *"Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de Lesa Humanidad"* de 1968 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (aprobada por nuestro país por la Ley 24.584) y, la segunda, anuló las leyes 23.492 de Punto Final y 23.521 de Obediencia Debida.

Las tensiones que se produjeron aparecieron explícitamente en otro giro que hizo Kirchner respecto de las Fuerzas Armadas. En el acto de conmemoración del Día del Ejército, el 29 de mayo del 2006, el entonces presidente sostuvo: *"Es interesante ver como en 1810 se tuvo especialmente en claro que la defensa para ser integral no puede concebirse como una cuestión solamente militar, y que para la organización y funcionamiento de lo militar se requieren reglas de subordinación al poder civil. (...) La plena, efectiva y constante subordinación a los poderes constitucionales no sólo debe verse como necesaria y legítima en su accionar, en tanto se ubican al servicio de la voluntad del pueblo organizado en el gobierno civil, electo democráticamente, sino también como fidelidad a su propio origen. Concepto de la defensa integral y preeminencia del poder que surge del pueblo en democracia, son conceptos centrales de la problemática que encierra la defensa nacional"* (Kirchner; 2006).

De las palabras del expresidente Kirchner, se desprende que la democratización de las FFAA es entendida no como una transformación, sino como un retorno¹⁴. La novedad histórica es que esta democratización, en clave de subordinación de las FFAA al gobierno legítimamente electo, contaba entonces con una presencia permanente de la perspectiva de los Derechos Humanos: *"Nos hemos propuesto fortalecer la conducción civil del Sistema de Defensa Nacional y consolidar la profesionalización de las Fuerzas Armadas. La creación de un área de Derechos Humanos en el ámbito del Ministerio resulta un importante hito. Se ha puesto énfasis*

¹⁴ En este punto, retomando a S. Hall (1983), se evidencia la escritura de la historia como mecanismo de construcción del presente y del futuro. "Una cultura dominante y tradicional funciona precisamente seleccionando voces particulares y organizándolas en una tradición para poder, de ese modo, excluir a las demás" (1983:58).

en la formación de los cuadros militares en materia de derechos humanos, derecho humanitario y derecho internacional de los derechos humanos y del derecho humanitario, incorporando estos temas en los currículos de las escuelas de formación, así como también promoviendo jornadas de trabajo, seminarios, talleres y congresos con participación de militares, de académicos y de dirigentes expertos en la materia” (Kirchner; 2006).

El proceso de institucionalización y modernización del sistema militar en el primer gobierno kirchnerista consistió en concretar los objetivos de las bases normativas que se impulsaron desde el retorno a la democracia. La Ley de Defensa Nacional (23.554/88), la Ley de Seguridad Interior (24.059/91) y la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (24.948/98), entre otras, marcaron el camino de la política de defensa con la creación de estructuras y programas de gobierno que permitieron darle continuidad institucional a la defensa como política estatal.

Con la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, bajo el decreto 727, en 2006 se diferenciaron y delimitaron obligaciones y responsabilidades, tanto del poder político de las correspondientes funciones de las autoridades del Ministerio de Defensa, como de las Fuerzas Armadas (del Estado Mayor Conjunto) y de organismos que dependen de dicha Cartera con funciones no militares. Siguiendo a DerGhougassian *“la apuesta a una mayor profesionalización de las Fuerzas Armadas mediante las distintas iniciativas del proyecto de modernización se inserta en la lógica de la ciudadanización de los militares, un término usado por la impulsora del proyecto, la ministra de Defensa, Nilda Garré –a cargo del Ministerio hasta 2010–, que apunta, entre otros, al acercamiento entre la institución militar y la sociedad civil, y al entendimiento mutuo”* (2012: 19).

En la siguiente gestión al frente del Ministerio de Defensa (a cargo de Nilda Garré entre 2005 y 2010), se avanzó en el fortalecimiento del control civil con el fin de neutralizar el creciente nivel de autonomía que habían alcanzado las Fuerzas Armadas en la década previa. Se tomaron medidas orientadas a robustecer y jerarquizar la estructura orgánico-funcional del Ministerio de Defensa con el objetivo de ampliar su capacidad de formular políticas, controlar su ejecución e incrementar las áreas del ministerio bajo control civil. Con esta finalidad se incrementó el número de Secretarías (de 2 en 2003 a 3 en 2010), el de Subsecretarías y Direcciones Nacionales (3 a 7) y el de Direcciones Generales (6 a 14). Estas decisiones fueron complementadas con la transferencia a la esfera civil de servicios científicos especializados que habían funcionado tradicionalmente bajo la órbita militar. Así, el Servicio Meteorológico

Nacional, el Servicio de Hidrografía Naval y el Instituto Geográfico Militar fueron puestos bajo la dirección de civiles y pasaron a depender del ministerio de defensa.

Todas las transformaciones normativas y de estructura, que a los efectos de esta tesina nos permiten enmarcar las condiciones de producción materiales y simbólicas necesarias para la Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias, tienen un correlato discursivo en el presidente Néstor Kirchner desde casi los inicios de su gestión y durante todo su mandato.

Ya desde el segundo año de gobierno está presente la visión de unas FFAA que mejoran sus condiciones no solo para el cumplimiento de su misión primaria, sino que aportan al desarrollo de la sociedad y consolidan un vínculo de compromiso con la comunidad. Durante el ya mencionado discurso frente a los egresados del Colegio Militar (2005) el presidente expone: *"Las Fuerzas Armadas deben participar de este desafío del que hoy estamos viendo los primeros frutos junto al resto de los argentinos. Deben hacerlo como servidores públicos y desde su rol en la defensa nacional sobre la que debemos tener una visión integral e integradora. (...) Al hacerlo, habremos superado la barrera que separaba cuanto menos en el imaginario académico y teórico, a los militares del resto de la sociedad a la que, por el contrario, deben estar plenamente integrados. Defender a la Patria es tarea importante y debe encontrar a todo el pueblo unido, más allá de la función que cada uno cumpla (...) A esos efectos continuaremos priorizando las relaciones de cooperación con los países vecinos del ámbito regional y hemisférico y las operaciones de paz; subsidiariamente seguiremos aportando a otras políticas públicas como el control de desastres y la ayuda humanitaria. El respeto a los derechos humanos ocupa un lugar central en agendas públicas de la República Argentina; con memoria pero sin rencores debemos obtener justicia"* (Kirchner; 2005).

Al año siguiente, durante la conmemoración del día del Ejército, Kirchner continuaba expresando esta mirada: *"Queremos avanzar en la construcción de una Argentina con crecimiento, empleo, producción, integrada en un proyecto nacional que nos contenga a todos. La inclusión, la equidad, la igualdad que Argentina necesita requiere Fuerzas Armadas comprometidas con el destino de la Nación y subordinadas al poder de origen popular"* (Kirchner; 2006).

A partir del nuevo escenario generado por el gobierno al eliminar las leyes exculpatorias que permitieron el reinicio de los juicios, el segundo proceso que nos interesa retomar es el de la "ciudadanización".

Khatchik DerGhougassian (2012), considera que esta transformación se inserta en dos escenarios que se producían al inicio de la gestión de Nilda Garré como ministra de defensa: por un lado la necesidad de institucionalizar la política de Defensa de la democracia terminando con el pasado marcado por la Doctrina de Seguridad Nacional, en parte motorizada por el imperativo de darle continuidad a los logros normativos y legales que se habían generado hasta el momento. Y, a su vez, la importancia del cambio estructural en Sudamérica en los inicios del siglo XXI que, además, permitió racionalizar la consolidación del proceso de modernización de las Fuerzas Armadas y la formulación de la dimensión estratégica de una política de Defensa.

“Ciudadanización” es un término acuñado por Garré, impulsora del documento “Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa” (2009) a la luz del cual analizaremos esta segunda etapa del proyecto kirchnerista en el área de Defensa.

El proceso de modernización del sistema de Defensa se basó en diez puntos, explicitados en el documento mencionado:

- a) Estructuración orgánica y funcional del sistema.
- b) Organización de una metodología de planeamiento estratégico.
- c) Configuración de un sistema optimizado de planeamiento y ejecución logística.
- d) Articulación de las áreas de investigación, desarrollo y producción.
- e) Consolidación integral regional y cooperación internacional.
- f) Promoción de la calidad educativa e integración de las instancias de formación y capacitación.
- g) Implementación de la perspectiva de los derechos humanos y de una política transversal en materia de género.
- h) Activación del sistema de inteligencia estratégica militar.
- i) Fortalecimiento de la vinculación del sistema con la sociedad civil.
- j) Optimización de los mecanismos de transparencia y control público.

Este documento nos permite detallar los lineamientos principales del proyecto político institucional que se desarrolló para las Fuerzas Armadas durante el final del gobierno de Néstor Kirchner y el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. El acercamiento entre la sociedad civil y la institución castrense se desarrolló con base en la formación del militar. Se profundizó en la necesidad de inculcar los valores de una sociedad democrática y la promoción de la profesión militar conforme a un servicio público, es decir, avanzar en la dirección de educar un *soldado ciudadano*.¹⁵

Además, en agosto de 2008 se sancionó la Ley 26.394 que derogó el antiguo código de Justicia Militar e implementó uno nuevo que contemplaba la eliminación del fuero privado militar, la simplificación del derecho penal militar, la regulación del derecho disciplinario militar y la erradicación del ordenamiento jurídico argentino de la pena de muerte.

Un avance en la implementación de la perspectiva de los Derechos Humanos y en el camino de reducir las distancias entre la categoría general de la ciudadanía y el carácter particular de la figura-profesión del militar. Siguiendo a Frederic *"La sanción en 2008 del código de Disciplina militar y la derogación del fuero de justicia militar significaron un cambio sustantivo en la asignación de derechos ciudadanos a los militares"* (2013: 63). De esta forma, se invirtió el hecho de que, en el régimen anterior, la situación de guerra pretendía organizar la experiencia profesional ordinaria de los militares como si siempre estuvieran en el campo de batalla. *"Asimismo, desde el año 2003 se han implementado reformas normativas e institucionales dirigidas a 'civilizar' a los militares. En particular, se ha avanzado sustancialmente en la agenda de género, al permitir el acceso de la mujer al cuerpo de oficiales sin restricciones por especialidad. Algunos estudios han sugerido que la incorporación de la mujer ha tenido un efecto democratizador al alterar valores, ideas y representaciones muy arraigadas sobre la figura del militar"* (Frederic; 2013:270). Todas las acciones llevadas a cabo durante este proceso de *ciudadanización* tienen el objetivo de afianzar el control civil de las Fuerzas Armadas en clave de una internalización de los valores democráticos. De hecho, es notable el protagonismo de los civiles en todos ellos.

Asimismo, sin dejar de avanzar con la "agenda de los Derechos Humanos", la gestión de Garré inició el desafío sobre la conducción estratégica del sector castrense. En este marco, el

¹⁵ Es interesante que este esfuerzo, directamente vinculado con la cuestión formativa de la FFAA, se desarrolla en contraposición de la idea de "soldado-guardián de la Nación". El soldado-ciudadano está dentro de la sociedad.

Esta distinción, si bien no es profundizada en esta tesina, es un nudo problemático mayúsculo entre la autopercepción del soldado y la definición que el Estado impulsa.

Ministerio de Defensa ordenó la elaboración de un diagnóstico situacional que permitiera sentar las bases para un paulatino proceso de modernización. Como resultado de la convocatoria de diferentes actores civiles, académicos y castrenses a espacios de diálogo y diagnóstico, fue aprobada la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas (Decreto 1691/2006), donde se establecieron las pautas para el diseño, el empleo y la selección de equipamiento para el instrumento militar.

En este marco, también se aprobó la Directiva para Funcionamiento y Organización de las Fuerzas Armadas (decreto 1.691/06) y, luego, el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (decreto 1.727/07). Dos documentos que aportan claridad respecto del rol que se pretendía, al menos normativamente, para las Fuerzas Armadas.

5.2 Modernización, institucionalización y democratización: la Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas.

La decisión de generar diversos documentos que definen estratégicamente el rol, alcance, responsabilidad y misiones de las Fuerzas Armadas dan cuenta de que tanto el proceso de ciudadanización, como el de democratización e institucionalización, llegaron a un punto fundamental. La internalización de los valores democráticos permitió que la dinámica de control civil no estuviera a disposición del congelamiento de las Fuerzas sino de, al menos, el diseño de una propuesta activa en el que éstas formen parte del diseño institucional del Estado democrático. De todas formas, y antes de avanzar con estas regulaciones, vale aclarar que la efectiva puesta en práctica de estas misiones y el reconocimiento de un nuevo rol por parte de cada funcionario estatal y la ciudadanía en general es un proceso complejo¹⁶. Las directivas de organización y los ciclos de planeamiento estratégico son hitos importantes en el largo recorrido de institucionalización de la *cuestión militar*.

En sus primeras páginas la Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas afirma: *"La misión principal de las Fuerzas Armadas, Instrumento Militar de la Defensa Nacional, es la de conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente los intereses vitales de la Nación, cuáles son los de su soberanía, independencia y autodeterminación, su integridad territorial y la vida y libertad de sus habitantes"* (Ministerio de Defensa; 2006: 3). Asimismo, se aclara que *"toda misión subsidiaria del*

¹⁶ Ahora bien, es importante recordar, cómo significa el concepto de hegemonía que hemos introducido desde el inicio de esta tesina que no necesariamente una acción normativa implica una efectiva transformación doctrinal. Con esto volvemos a subrayar que la legislación no es un reflejo, sino, en todo caso, una voluntad de determinados agentes del espacio social (con mayor o menor poder) por lograr definir la pretendida refuncionalización de las FFAA.

instrumento militar no deberá afectar las capacidades requeridas para el cumplimiento de aquella misión primaria y esencial". Las misiones subsidiarias son:

- a) Participación de las Fuerzas Armadas en el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas.
- b) Participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior previstas por la Ley de Seguridad Interior N° 24.059.
- c) Participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.
- d) Participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional.

Esta cuestión es particularmente sensible por lo que limita la capacidad del Estado Nacional en asignar partidas presupuestarias y de personal capacitado para funciones subsidiarias. La insistente mención respecto de la no tergiversación de la misión primaria de las Fuerzas es un eje central para el diseño de cualquier acción que pueda darse en el marco de las llamadas misiones subsidiarias. Respecto de la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países 'amigos' ante eventos adversos, emergencias y/o desastres, como misión subsidiaria del instrumento militar, está sujeta a *las capacidades circunstancialmente remanentes de las mismas*.

A los fines específicos de esta tesina, destacamos que, la Argentina estableció un esquema legal e institucional democrático caracterizado por el control político civil, la separación entre seguridad interna y defensa y la prohibición de que las Fuerzas Armadas intervengan en asuntos políticos internos. Este esquema se basa principalmente en tres leyes (de Defensa Nacional de 1988, de Seguridad Interior de 1991 y de Inteligencia Nacional de 2001) y el decreto reglamentario 727/06, sancionados durante presidencias distintas, que conforman el acuerdo interpartidario más importante conseguido en democracia. Respecto de la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior, prevista por la Ley de Seguridad Interior N° 24.059, esta normativa establece la excepción en caso de operaciones de apoyo logístico, por explícita disposición del Ministro de Defensa, previo requerimiento del Comité de Crisis (artículo 27 de la Ley N° 24.059).

Por último, este documento determina que la política militar y el consecuente diseño de Fuerzas del Instrumento Militar de la Nación se establecerá continuando con el criterio de *capacidades* en reemplazo del modelo basado en hipótesis de conflicto. De esta forma se asume que hay que entender el desarrollo del instrumento militar a partir de la formación y

organización de modo de alcanzar y consolidar las aptitudes necesarias a la hora de ejecutar, en forma autónoma, la completa gama de operaciones que demandan todas las formas de agresión que se manifiestan en los conflictos convencionales de origen externo.

Este criterio se opone al de *las hipótesis de conflicto*, es decir, el de preparar y organizar a las Fuerzas Armadas con la única función de repeler un ataque estatal externo o, en su ausencia, utilizando el criterio de “nuevas amenazas”. Esta modificación en el criterio de diseño de las Fuerzas es importante en la medida en que propone su formación y utilización basándose en las competencias con las que las Fuerzas cuentan, más allá de su aplicación específica para la función principal que las contiene. *“Esta decisión significó la continuidad del camino trazado por las medidas de distensión que, desde la década de 1980, llevaron al país a desactivar las hipótesis de conflicto con los Estados vecinos, con el consecuente impulso a la integración regional. En este sentido, se puede afirmar que la adopción de esta metodología de planeamiento no fue el resultado de una opción coyuntural, sino que estuvo fuertemente condicionada por el derrotero histórico de las decisiones adoptadas entre 1983 y 2003. Entonces no se trató de una elección estratégico-militar de naturaleza metodológica desprovista de condicionantes históricos, sino que fue la resultante de un proceso en el que la restitución del control civil sobre las Fuerzas Armadas y las medidas adoptadas en materia de política exterior jugaron un rol preponderante”* (Anzelini; 2017: 42).

Teniendo en cuenta las normativas expuestas, y retomando a DerGhougassian *“la ciudadanización de las Fuerzas Armadas es un proceso lento, y necesita un esfuerzo sistemático y continuo sobre todo en el área de la educación y formación de los militares”* (2012: 19). Aunque temporalmente nos encontremos en un momento de pacificación de la región, el documento detalla sistemáticamente el rol de las Fuerzas Armadas en virtud de no perder su especificidad. Es por esto que resulta interesante la experiencia de trabajo que se desarrolló durante el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner cuando, alrededor de una misión subsidiaria como lo es el apoyo a la comunidad en casos de catástrofes antrópicas, se pretendió fortalecer a las Fuerzas Armadas en capacidades que coinciden con las requeridas por la misión principal como puede ser el desarrollo logístico para el abastecimiento de una población o el trabajo de ingeniería para combatir el fuego en incendios forestales.

5.3 Cristina Kirchner: profundización y puesta en práctica

“Que la Defensa Nacional es una obligación esencial e indelegable del Estado, donde deben coincidir todos los esfuerzos necesarios para preservar los intereses vitales de la República”

El 10 de diciembre de 2007 asumió la presidencia del país Cristina Fernández de Kirchner. En materia de Defensa continuó la línea establecida por su antecesor, sosteniendo la gestión de Nilda Garré al frente del Ministerio de Defensa. La voluntad de la nueva gestión de Fernández de Kirchner de prolongar este mismo camino fue explicitada en las páginas de apertura del Libro Blanco de la Defensa, publicado en 2015: *“Esto es lo que hemos hecho desde el 25 de mayo de 2003. Ciertamente, recorrimos un largo camino en política de defensa buscando, al mismo tiempo, cumplir con la misión principal prevista en la Ley de Defensa e invitando a las Fuerzas Armadas a ser protagonistas del desarrollo de la Nación”*. (Ministerio de Defensa; 2015: 4). La relación de continuidad entre el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y Néstor Kirchner da cuenta de la importancia de las políticas aplicadas hasta 2007 como condición producción necesaria para repensar un rol posible de las Fuerzas Armadas y la implementación, recién en 2013, de una política pública orientada a la puesta en funcionamiento de las Fuerzas Armadas dentro del territorio. Ésta fue, precisamente, la creación de la Secretaría de Control Militar en Emergencias.

5.3.1 Continuidades en la gestión Garré

Sobre el período kirchnerista en general, cabe destacar que desde el punto de vista de Battaglini (2012), se tendió a pasar de una política de *maximización del control*, originaria del gobierno de Raúl Alfonsín, a una dinámica de equilibrio. Para entender esta transición, debemos retomar lo que para el autor implican la política militar y la de Defensa. La primera es la necesidad de limitar el poder y la influencia de las FFAA en el gobierno civil, y se asocia a una lógica de control. En tanto que la política de Defensa es el conjunto de acciones que toma un Estado para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas, y se asocia a una lógica de seguridad. Optar por una lógica u otra suele obedecer a factores externos (niveles de amenaza) y locales (importancia de la Defensa para las élites políticas o el grado de influencia de las FFAA en la organización del gobierno civil).

La dinámica de equilibrio, que se desarrolla durante el período kirchnerista, se produce cuando se maximizan a la vez defensa y control, es decir, las políticas de control civil no

afectan a las de defensa y viceversa. Esto es posible porque no existe una amenaza directa de ataque al Estado y la política militar es eficaz en el control de la influencia de las FFAA. La dinámica de equilibrio es, como todo modelo teórico ideal, una búsqueda constante y no una situación estática. Esta búsqueda de una dinámica de equilibrio entre la maximización del control y la maximización de la seguridad encuentra en la gestión de Nilda Garré su punto de más alto desarrollo. *“Los primeros pasos de la nueva gestión [Garré] combinaron el avance en dos frentes. Por un lado, la profundización de la política de “revisión del pasado” encarada con firmeza desde el inicio de la presidencia de Néstor Kirchner; y, por el otro, la voluntad de acompañar ese aspecto medular de la “política militar” con el impulso a la dimensión específicamente profesional de la actividad castrense”* (Anzeli; 2017:39).

En resumen, durante la gestión de Garré se profundizó una política militar que formalizó numerosos mecanismos para el control de las Fuerzas. No obstante, su característica principal (e inédita hasta ese momento), fue la de acompañar este proceso de control civil con progresivos avances en la modernización de la FFAA, la búsqueda de su rol profesional democrático y el planeamiento estratégico militar. El resultado más palpable fue la instauración de un ciclo de planeamiento enteramente supervisado por civiles. De este modo, se dieron los pasos necesarios para ejercer el efectivo “gobierno político” del sector, por primera vez desde la recuperación de la democracia.

La gestión de Garré finaliza cuando deja la cartera de defensa para asumir la función de ministra en la recién creada cartera de seguridad. En efecto, el 10 de diciembre de 2010, se funda este organismo que continúa en la tarea de profundizar la división entre Defensa Nacional y Seguridad Interior. El nuevo Ministerio se diferencia del de Defensa por tener la potestad de planificar la política nacional de seguridad interior, gestionando las fuerzas federales de seguridad (Gendarmería Nacional, Policía Federal Argentina, Prefectura Naval y Policía de Seguridad Aeroportuaria). Su creación debe vincularse puntualmente con dos hechos que produjeron conmoción política y social en la época: la ocupación del Parque Indoamericano (y la represión por parte del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), y el asesinato del militante Mariano Ferreyra en manos de una “patota sindical”, en una zona liberada por la Policía Federal Argentina.

5.3.2 Gestión Puricelli

Anzelini, Poczynok y Zacarías (2017) sostienen que la designación del exgobernador santacruceño Arturo Puricelli (2010-2013) al frente de la Cartera de Defensa generó en las autoridades castrenses la expectativa de que el estilo fuera menos *confrontativo* que el de

Garré. En su gestión, hubo continuidad en las políticas públicas en materia de derechos humanos. El Ministerio siguió brindando información para el avance de los juicios por crímenes de Lesa Humanidad. Un hito importante en esta materia se produjo en 2012, cuando la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner decidió, a través del Decreto 200/2012, el levantamiento del secreto militar que pesaba sobre el “Informe Rattenbach”. El informe había sido elaborado durante 1982 y 1983 por la Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades Políticas y Estratégico Militares en el Conflicto del Atlántico Sur y permitió investigar sobre los crímenes producidos por la dictadura en el marco de la Guerra de Malvinas.

Es interesante destacar que, hacia finales del 2012, alrededor del 95% de los oficiales de las tres fuerzas habían iniciado sus carreras en democracia (Battaglino; 2011). Este recambio generacional hacía propicio el viento a favor para las transformaciones que se venían impulsando desde el Ministerio de Defensa y una menor resistencia del cuerpo de oficiales al efectivo gobierno de civiles en los asuntos castrenses. No obstante, el Ministerio no logró que se cumplimentaran cabalmente sus responsabilidades vinculadas a la gestión estratégica de la defensa (Anzelini; 2013). En este caso se produce un “acomodamiento civil deficiente” (Saín; 2010), es decir, que fueron las propias deficiencias de la dirigencia civil y no los condicionantes externos los que determinaron cómo la conducción de la Defensa Nacional puede ejercerse en un “dualismo civil-militar” no propiciado por la disposición de las Fuerzas Armadas a cuestionar la autoridad política de los civiles, sino por el deficiente desempeño de las autoridades políticas. *“Por su parte, el acomodamiento civil deficiente se ubica en el reverso del problema, ya que centra la atención en las debilidades de los civiles a la hora de desempeñar sus responsabilidades de conducción”* (Saín; 2010: 48).

En este sentido, el episodio que tuvo mayor resonancia fue el embargo de la Fragata Libertad, un buque escuela que fue retenido el 3 de octubre de 2012 en la República de Ghana, luego de que un tribunal del país africano fallara a favor de un grupo de bonistas extranjeros que litigaban contra el Estado argentino. Pese a que, gracias a una denuncia del gobierno nacional sobre el carácter ilegal de la medida, el conflicto finalizó con la recuperación de la Fragata, esto evidenció notables deficiencias en la capacidad de supervisión de las actividades castrenses. El siguiente conflicto se desató por una controversia tras hacerse público el contenido de un curso dictado por expertos militares estadounidenses para funcionarios civiles. Las temáticas abordadas versaban sobre el planeamiento de la *seguridad nacional* y las *nuevas amenazas*, doctrinas no habilitadas por el marco normativo argentino. Además, en 2013 -también durante la gestión de Puricelli- se produjo el hundimiento del buque Santísima

Trinidad en la propia base naval de Puerto Belgrano, por falta de presupuesto para su adecuado mantenimiento.

Por último, en esta gestión hubo fallas en el planeamiento estratégico. En el contexto del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN) vigente, el Estado Mayor Conjunto elaboró el Proyecto de Capacidades Militares (PROCAMIL), un documento que elevaba -para la consideración del nivel político-, el modelo de instrumento militar deseable. El objetivo de este informe era servir para la elaboración del PLANCAMIL (Plan de Capacidades Militares), responsabilidad de las autoridades civiles, síntesis final del CPDN y elemento constitutivo de un nuevo ciclo que tenía prevista su aprobación para septiembre del 2012. Sin embargo, aun cuando los documentos del PROCAMIL fueron realizados en tiempo y forma, el PLANCAMIL no obtuvo la sanción formal por parte del ministro por lo que el primer CPDN no fue formalmente finalizado. *"Si bien la gestión de Puricelli exhibió continuidades relativas a la 'política militar', en lo que refiere a la 'política de defensa' –y específicamente al planeamiento estratégico militar– se registraron retrocesos que impidieron la consolidación efectiva del proceso puesto en marcha durante la gestión previa. En este sentido, el rol de los civiles se asemejó al 'acomodamiento civil deficiente' que caracterizó a la conducción política del sector durante la gestión de Pampuro. Sin embargo, a diferencia de lo sucedido entre 2003 y 2005, desde fines de 2010, el acomodamiento civil deficiente se desarrolló en un contexto 'favorable', es decir, carente de las tendencias militares autonómico-reactivas experimentadas al inicio de la gestión kirchnerista"* (Saín, 2010: 46)

5.3.3 Gestión Rossi

En junio del 2013, Puricelli fue designado como ministro al frente de la cartera de seguridad, mientras que Garré asumió como embajadora ante la Organización de Estados Americanos. Al frente del ministerio de defensa se designó a Agustín Rossi quien adquirió notoriedad en el campo político por ser presidente del bloque del oficialismo en la Cámara de Diputados durante los años anteriores del ciclo kirchnerista. Rossi fue diputado nacional por Santa Fe desde 2005 y carecía de vinculación previa con las Fuerzas Armadas, ni con la temática específica de Defensa.

Con la resolución 445/13 se continuó con el trabajo de *"relevar exhaustivamente en todas las dependencias correspondientes a sus organismos sitios en los que pudiere haber documentación histórica o información de interés judicial"*. Además, a través del Decreto 637/2013, se creó el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), oficializando la transferencia de la administración de las obras sociales del ámbito de las Fuerzas Armadas

al del Ministerio de Defensa, siguiendo la línea de la desmilitarización de funciones emprendida por Garré. Por último, vale la pena mencionar que, a finales de 2014, el Congreso Nacional aprobó la creación de la Universidad Nacional de la Defensa (UNDEF). Esta nueva estructura organizacional se constituyó sobre la base de los Institutos Universitarios que, hasta la sanción de la nueva ley, funcionaban bajo la órbita del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas.

En lo que concierne a las cuestiones estratégicas de la política de defensa, durante la gestión de Rossi, entendemos que el logro más importante consistió en la emisión de una nueva Directiva de Política de Defensa Nacional (2014). En relación con este punto, es importante señalar que el contenido general de esta nueva Directiva, cuya aprobación se encontraba estipulada para septiembre de 2012, había sido elaborado durante la gestión de Puricelli. Sin embargo, el Ministerio no exhibió logros concretos en lo relativo a la elaboración y supervisión de los documentos estratégico-militares que integran el Ciclo de Planeamiento.

En este sentido, coincidimos con Anzelini (2017) cuando sostiene que *“la conducción ministerial de Rossi no se distanció –en sus aspectos medulares– de la dinámica institucional que caracterizó a la gestión de Arturo Puricelli. Si bien se mantuvieron y hasta se profundizaron algunos aspectos referentes a la política militar –asociada casi exclusivamente a la revisión del pasado–, los asuntos propiamente estratégicos vinculados al planeamiento del sector permanecieron desatendidos. Por tal motivo, el desempeño de los civiles continuó ajustándose al ‘acomodamiento civil deficiente’ que caracterizó a la gestión predecesora. Esto significa que si bien a lo largo de esos dos años no se manifestaron episodios que hayan amenazado el control civil de las Fuerzas Armadas, esa estabilidad institucional “favorable” no fue aprovechada para consolidar el proceso de modernización estratégico-militar iniciado una década atrás”* (2017: 49).

En lo que refiere a la organización ministerial, una de las primeras medidas implementadas por Rossi fue la modificación de la orgánica ministerial. Se crearon dos nuevas dependencias: la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa y la Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias. Ambas representan la característica principal de toda la gestión que va de 2007 a 2015: *“La impronta de la gestión de Cristina Fernández tuvo la característica de revincular al ministerio de defensa y el sistema de defensa argentino con la producción industrial de índole militar e infraestructural –y en articulación con otras carteras–, el resguardo de los recursos naturales y la integración de las FFAA en el planeamiento estratégico ante eventuales emergencias climáticas”* (Alanis; 2017: 126).

6. Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias

"Un capítulo especial merece la coordinación militar de asistencia en emergencias, donde las Fuerzas Armadas, a través del Ministerio de Defensa, han recuperado protagonismo poniéndose codo a codo con los argentinos que por diversas circunstancias necesitan del abrazo solidario de todos".

Cristina Fernández de Kirchner, presentación del Libro Blanco de la Defensa 2015

El 31 de mayo de 2013, mediante el Artículo 4° del decreto 636, el gobierno argentino creó la Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias (SCME) en la órbita del Ministerio de Defensa. La responsable de llevar adelante esta dependencia fue María Cecilia Rodríguez, politóloga especializada en gestión de emergencias con amplia participación en misiones humanitarias en el exterior. La funcionaria contaba con experiencia en diversos cargos en el Ministerio de Desarrollo Social, y ya había participado en la asistencia humanitaria ante varios desastres antrópicos ocurridos en el país.

Para esta tesina realizamos, en julio de 2021, una entrevista a Cecilia Rodríguez. Ante la falta de un corpus extenso sobre la experiencia dentro de la SCME, la decisión de utilizar la entrevista en profundidad surge de la necesidad de complementar el corpus con la perspectiva de la entrevistada, cuyo aporte es central para la determinación del contexto político, los objetivos perseguidos y las tensiones producidas tanto con las Fuerzas Armadas como con otros actores sociales. De esta forma, siguiendo a Merlino (2014), la entrevista nos permitió identificar ciertas representaciones sociales, lógicas, valores y puntos de vista de Rodríguez en tanto actriz social.

6.1 Creación

Como ya hemos repasado, el Libro Blanco de la Defensa del año 2015 hace un recorte histórico de la intervención de las FFAA en situaciones de emergencia, denominadas *acciones*

de protección civil. Según esta publicación institucional, ante situaciones de emergencia o desastres: *"la intervención de las fuerzas armadas fue un recurso instrumentado de urgencia frente a la magnitud de los eventos, por verse desbordadas las capacidades y recursos de respuesta de los gobiernos municipales y provinciales"* (Ministerio de Defensa; 2015: 196). Allí se mencionan las inundaciones en 1998 en comunidades de las provincias del Chaco, Corrientes, Formosa, Santa Fe, Entre Ríos y Misiones. También se explicitan las ocurridas en 2001, en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, La Pampa y Santa Fe y, sobre esta última, la de la ciudad capital en el año 2003.

Finalmente, el informe recuerda la inundación de la ciudad de La Plata y sus alrededores, en abril de 2013. Esta última, es descrita como *un punto de inflexión: "La imposibilidad material de las agencias estatales para dar respuesta inmediata frente a un evento de tal magnitud excepcional reveló la utilidad de la participación de las Fuerzas Armadas, las que exhibieron capacidad de despliegue logístico para complementar el trabajo de los demás actores tanto en la recepción como en la distribución de la ayuda solidaria, como en las diversas tareas de reconstrucción. Dadas estas experiencias, el gobierno nacional decidió optimizar el despliegue y coordinación de los medios y recursos militares, como así también la evaluación de las necesidades de equipamiento y tecnología para la respuesta inmediata, la rehabilitación y reconstrucción ante estos eventos adversos. La Presidenta Cristina Fernández de Kirchner tomó entonces la iniciativa de perfeccionar el uso de los recursos públicos realizando un reordenamiento estratégico que, entre otras modificaciones, implicó la creación de la Secretaría de Coordinación Militar en Emergencias (SCME)"* (Ministerio de Defensa; 2015: 196).

Esta Secretaría se constituyó como instancia de coordinación civil del despliegue de las Fuerzas Armadas en tareas de prevención, respuesta inmediata y reconstrucción ante situaciones de emergencias o desastres. La relación explícita entre la creación de la SCME y la inundación que afectó a la ciudad de La Plata y sus alrededores nos obliga a describir brevemente el hecho.

La catástrofe ocurrida el 2 de abril dejó un saldo de 89 muertos y más de 2.200 evacuados. Según la Agencia Gubernamental de Noticias TÉLAM, que retoma información brindada por el Ministerio de Defensa, más de 1.200 efectivos del Ejército Argentino colaboraron con las y los damnificados por las inundaciones. Entre sus tareas se encontraban las de entregar raciones de comida caliente en Centros de Evacuados gracias a una cocina industrial y 10 cocinas de campaña, así como repartir agua potable con una planta potabilizadora y ensanchadora desplegada en la zona. Además, el personal de las Fuerzas prestó apoyo en

tareas de remoción de escombros y evacuación de personas. Para ello se emplearon 50 camiones, 16 camiones volcadores, 15 vehículos multipropósito Unimog, 2 ómnibus, 4 ambulancias y se incorporaron palas mecánicas del Ejército y de la Fuerza Aérea. Asimismo, se sumaron alrededor de 30 cadetes pertenecientes al Colegio Militar de la Nación (enfermeros) y 30 aspirantes de la Escuela Sargento Cabral (auxiliares de enfermería).

En este informe, el Ministerio de Defensa remarcó que *"En el marco de las tareas subsidiarias de las Fuerzas Armadas, la asistencia y coordinación está a cargo del Comando Operacional de las FFAA"* (TELAM; 2013). Anzelini (2017), retoma la creación de la SCME como parte de una estrategia de fortalecimiento de la relación entre las Fuerzas Armadas y la sociedad que manifestaba públicamente el entonces Ministro Rossi: *"Por su parte, la decisión de crear la Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias estuvo directamente relacionada con la experiencia de cooperación entre organizaciones de la sociedad civil y las Fuerzas Armadas, que tuvo lugar durante las inundaciones que afectaron la ciudad de La Plata en abril de 2013. Tras este operativo –que exhibió la ineficacia del Sistema Federal de Emergencias (SIFEM) vigente–, el Poder Ejecutivo Nacional instruyó la institucionalización de un nuevo mecanismo de atención ante catástrofes que, coordinado desde el Ministerio de Defensa, preveía la participación activa de organizaciones sociales"* (2017: 54).

En palabras de Cecilia Rodríguez, quien participó dentro del esquema de asistencia en La Plata, tras lo cual fue designada al frente de la Secretaría de Coordinación Militar en Emergencias: *"Cristina Fernández de Kirchner leyó muy bien el tema de La Plata. ¿Dónde está siempre el Ejército? El tema de cuál es el rol y el ocupante del rol, tuvo una enorme predisposición, un protagonismo, un despliegue tal que, incluso, les hizo pensar a otras agencias internacionales, por ejemplo, la Cruz Roja o alguna agencia de Naciones Unidas, cómo trabajar con los uniformados. (...) Esa experiencia de La Plata fue significativa por todo: por las donaciones, por la logística, por el despliegue. El Ejército se ocupaba de la comida y de la logística de las donaciones. Ahí hubo una cosa bastante organizada de comando Municipio-Provincia-Nación interesante. Nadie discutía ahí si era correcta su participación"*.

De todas formas, existieron voces que criticaron el uso de las Fuerzas Armadas y su despliegue. En una nota de opinión de *La Izquierda Diario*, órgano de prensa del Partido de los Trabajadores Socialista (PTS), publicada durante 2020 se realizó una denuncia por lo que había sido la presencia del Ejército en la Universidad Nacional de La Plata durante aquellas jornadas. Según la prensa del PTS, esa participación se dio en el marco de una operación para *"lavarles la cara"* a las fuerzas represivas y darles tintes humanitarios aprovechando las

condiciones de la emergencia. *“Histórico fue también que el Ejército permaneció en la facultad durante varios meses, las carpas verde oliva se plantaron en la puerta del edificio ‘Néstor Kirchner’ cuando ya no se organizaba el reparto de alimentos, mientras se enseñaba en sus aulas un nuevo discurso de reconciliación y se invitaba a los estudiantes a confraternizar y aprender de los héroes de la represión. No fue sino hasta que las y los alumnos, junto a las agrupaciones de izquierda, se organizaron para repudiar su presencia; su retirada del predio se hizo efectiva. Hoy se repiten algunos nombres en las cúpulas gubernamentales, otros son nuevos, pero hay algo que continúa: a las Fuerzas Armadas conviene lavarle la cara otorgándole el sello de ‘humanitarias’ mientras se garantiza el más férreo control social. En situaciones normales no es fácil obtener la legitimación necesaria para que el Ejército y el resto de las Fuerzas estén en las calles, por eso los gobiernos aprovechan las situaciones excepcionales”* (La Izquierda Diario; 2020).

Independientemente de estas expresiones, Cecilia Rodríguez retoma la lectura política respecto de la participación de las FFAA ante la inundación de La Plata en virtud del proceso de ciudadanización y control civil que las mismas fueron atravesando. En este registro, las acciones llevadas adelante por el Ejército en La Plata, y su lectura posterior, son posibles, a nuestro entender, debido al trabajo de reestructuración que se realizó desde 1983, y con particular énfasis durante el kirchnerismo. Según Rodríguez: *“A mí me parece que lo que lee Cristina Fernández de Kirchner es esto: por la Ley de Seguridad Interior las Fuerzas Armadas no pueden gastar presupuesto propio en cuestiones internas. Entonces, el presupuesto que se necesita para el viático, para el combustible, para la comida o para movilizar el despliegue, la respuesta, lo que sea, es presupuesto del ministerio de Defensa. Lo que yo creo que pensó Cristina es que tenés que tener una coordinación para hacer seguimiento en las emergencias para las cuestiones presupuestarias, logísticas, y demás. Y, además, otra cosa que seguramente se advirtió en ese momento era alguna deficiencia en las cuestiones de carpas, de logística, de insumos de las Fuerzas. Necesitabas tener una estructura dentro del Ministerio que permitiera esto. Que fuera organizadora, que juegue un rol de coordinación y que sea una Secretaría de Estado, o sea, elevar el rango de la discusión de una tarea que existe en la Ley de Defensa, que es una misión subsidiaria pero que en los momentos de paz te da visibilidad, presupuesto, recursos, entrenamiento”*.

La gestión de Rossi se esforzó por transmitir que el rol del instrumento militar en la asistencia ante emergencias era valorado positivamente no por la sociedad, y que requería ser jerarquizado dotándolo de instancias específicas para su planeamiento y coordinación. En palabras del ministro: *“En un mundo donde no aparecen conflictos bélicos de alta intensidad y*

extensión hay una idea de que en situaciones de catástrofe las Fuerzas Armadas son claramente aptas para movilizarse porque aportan logística, conocimiento, disciplina. Es una acción muy valorable, donde tienen fuerte contacto con la sociedad civil, que pondera ese accionar” (El Litoral; 2013).

La Secretaría de Coordinación Militar en Emergencias se presentó como una dependencia que promovió la reorganización del despliegue y coordinación de los medios y recursos militares, la evaluación de las necesidades de equipamiento y tecnología para la respuesta inmediata, la rehabilitación y reconstrucción ante este tipo de eventos adversos. Ello supuso cambios estructurales a nivel institucional y redefiniciones de políticas públicas. La institucionalización de este rol para las Fuerzas Armadas, siguiendo a Battaglini (2015b) es la capacidad de los gobiernos de izquierda latinoamericanos para reconocer a las Fuerzas Armadas como aliadas estratégicas para el desarrollo de las políticas públicas. *“La democracia ha logrado perdurar gracias a la coexistencia pacífica de la nueva izquierda con los militares. Ello se debe en gran medida a la creciente relevancia política que la defensa y las Fuerzas Armadas han adquirido para estas administraciones, que han descubierto que los militares pueden ser un aliado importante para la implementación de sus programas de gobierno. Esta creciente relevancia ha generado un espacio de convergencia de intereses que ha favorecido la estabilidad del régimen democrático”* (2015b: 4).

En el caso argentino, como hemos visto, la utilización de las Fuerzas Armadas está atravesada por una serie de problemáticas históricas que han generado condiciones particulares en lo que respecta a este “nuevo rol”. Por lo tanto, encontramos aquí una pista de las razones por las que el uso de las FFAA comienza a expresarse con mayor claridad, así como la específica asignación de recursos, sobre el final del gobierno Kirchnerista (cuestión que no había ocurrido desde sus inicios como en el caso del gobierno de Hugo Chávez en Venezuela, o del presidente Lula Da Silva en Brasil).

La Secretaría, además de funcionar como organismo de seguimiento, control y vehiculización de los recursos materiales necesarios, se estableció como un interlocutor válido para la revisión de las estrategias de despliegue de estos recursos. En el marco de una relación que por muchos años se había definido solamente en términos personales entre quienes participaban del Ejército y el/la funcionaria de turno. Rodríguez recuerda: *“Ahí, en el inicio de ese diálogo cívico-militar, hubo prejuicios. Por ejemplo, en el 2009 en la Gripe A, hubo muchos prejuicios. Ya después el diálogo dejó de ser prejuicioso, también por los ocupantes de los roles y empezó a ser más de discusión profesional. La discusión era, me acuerdo en San Juan, ‘un*

centro de evacuados no es un campo de refugiados'. Un centro de evacuados no necesita tener alambre de púas. Y, por ejemplo, yo le decía 'si mi mate fue lo único que me quedó de la emergencia, si no tengo ni un documento, no puede ser que el oficial pretenda que en el check-in del centro de evacuados vos dejaras el mate'. Lo único que te quedó, no hay posibilidad de que te lo deje, ni tampoco hay necesidad. Bueno, tuvimos discusiones muy interesantes, sobre todo con la Armada ".

Este proceso culmina con el Decreto 623/13 que en su Artículo 4º –que entre otras medidas creó la SCME– implicó formalmente tres innovaciones sustanciales (Ministerio de Defensa; 2015):

- a) Jerarquizó la participación del (Ministerio de Defensa) MINDEF y de las fuerzas armadas en acciones de apoyo y asistencia a la comunidad al asignar la atención de esta problemática con el rango de Secretaría de Estado.
- a) Sentó los fundamentos para dotar de organicidad a la articulación del MINDEF con el conjunto de organismos que integran el sistema nacional de protección civil.
- b) Consolidó el paradigma de control político al incorporar una instancia civil de conducción entre las fuerzas armadas y las demás agencias estatales que participan en tareas de protección civil.

6.2 Funciones y tareas de la SCME

Para comprender el alcance de las tareas llevadas adelante por la SCME realizamos una revisión de los informes de gestión presentados, específicamente de las memorias del Estado Nación 2014 y 2015, y del Libro Blanco de Defensa 2015.

Durante el 2014, la Secretaría coordinó el despliegue militar en 17 eventos de desastre antrópicos o tecnológicos. Se trabajó en incendios forestales en Neuquén, La Pampa y Buenos Aires; además se asistió a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante una ola de calor que incluyó cortes de electricidad. En Catamarca se asistió a la población luego de un alud; mientras que, en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Neuquén, Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones, Corrientes y Entre Ríos se trabajó ante diferentes inundaciones. En 2015, la SCME coordinó su despliegue ante el colapso de estructuras por explosión, incendios forestales, tormentas severas, inundaciones, aludes, emergencias hídricas y olas de calor.

Fecha	Evento	Localidades afectadas	Provincia	Efectivos
enero	Incendios forestales	Ruca Choroy	Neuquén	25
enero	Incendios	Chacharramendi	La Pampa	25
enero	Incendios	Tornquist	Buenos Aires	25
enero	Ola de calor y cortes de electricidad	CABA	CABA	45
enero-febrero	Alud y desborde del río Ambato	El Rodeo, Sján, EL Rincón	Catamarca	25
febrero	Inundación	Moreno	Buenos Aires	28
febrero	Emergencia hídrica	Caleta Olivia	Santa Cruz	59
marzo	Inundación	Villa María y Villa Nueva	Córdoba	16
marzo	Inundación	Bell Ville	Córdoba	51
abril	Inundación	Neuquén capital, Plottier, Senillosa	Neuquén	138
junio	Inundación	Isla Apipé, Itatí, Paso de la Patria, Corrientes, Empedrado, Goya	Corrientes	78
junio	Inundación	Barranqueras, Puerto Vilelas, Isla del Cerrito, Puerto Bermejo, Las Palmas, Colonia Benítez	Chaco	25
junio-julio-agosto	Inundación	Formosa (capital), Clorinda, Bouvier	Formosa	93
julio	Inundación	San Javier, El Soberbio, Colonia Aurora	Misiones	60
julio	Inundación	Paso de los Libres, Santo Tomé	Corrientes	47
julio-agosto	Inundación	Concepción del Uruguay, Concordia	Entre Ríos	94
noviembre	Inundación	Luján, La Matanza, San Antonio de Areco, Esteban Echeverría	Buenos Aires	100

(Cuadro de la memoria de Estado 2014)

Siguiendo el Libro Blanco de Defensa (2015), en cada uno de estos eventos se intervino en la coordinación del despliegue de recursos militares. Participaron en ellos casi un millar de efectivos de las FFAA y se desplegaron más de 100 vehículos entre camiones, jeeps y camionetas doble tracción, más de 80 Unimog, 15 plantas potabilizadoras y 8 helicópteros.

Una de las primeras intervenciones de la Secretaría como tal se dio en el marco de la explosión de un edificio en Rosario ocurrido el 6 de agosto de 2013. Se trató de un escape de gas que terminó con 22 muertos, más de 60 personas heridas y una onda expansiva que afectó a 235 viviendas. En una nota publicada por el diario digital *Impulso* se retoman las palabras del ministro Rossi durante una ronda de reconocimiento de la zona: *“la Intendencia de Rosario nos hizo algunos requerimientos precisos y reforzamos toda la seguridad de la zona durante la noche para evitar cualquier acto de vandalismo”* (Impulso; 2013). Es llamativo que se remarca esa función de control social de las Fuerzas Armadas. Cecilia Rodríguez recuerda la experiencia desde lo que sostiene fue el punto de vista de los militares que participaron de la experiencia, y cuál fue el rol de la Secretaría para con ellos: *“Cuando ocurrió la explosión del edificio en Rosario que fue con la Secretaría creada, fue la primera gran intervención: los uniformes militares en Rosario fueron bien recibidos por la sociedad. Hubo un voluntariado muy importante en ese momento que les daba café y los atendía, porque lo que ocurrió ahí fue que*

el cuerpo de ingenieros del Ejército que tenía asiento en San Lorenzo fue uno de los primeros en llegar y después tomó un rol coordinado con bomberos en la búsqueda dentro de la estructura colapsada, durante un mes y pico para encontrar a las 21 personas fallecidas. (...) Explotado el edificio en Rosario, al cuerpo de ingenieros les tuvimos que comprar los casquitos porque no tenían cascos. El cuerpo de ingenieros del Ejército fue ahí a ver la estructura, a colaborar, a coordinar. Después sí apareció la tensión, pero ¿con quién? Con los bomberos”.

En este punto podemos verificar dos tareas centrales de la Secretaría: coordinación de los recursos materiales y humanos y gestión de las relaciones institucionales para el despliegue de las capacidades militares. Sobre la relación del ejército con este tipo de tareas la funcionaria comenta: *“Para los incendios en Córdoba usamos brigadas que no eran de incendios, que no eran bomberos, pero eran infantes de marina de Puerto Belgrano. Bueno, la verdad es que fue más difícil el trabajo con ellos porque no tenían muy claro nada. Cuando tuvieron en claro que iban a tener este equipamiento, que había que llegar de puerto Belgrano a Córdoba y que en Córdoba había que combatir (porque se usaba la palabra combatir) incendios que están próximos a llegar a casas y demás hubo claridad en el concepto. Los queríamos hacer descansar y no querían. Una cosa que para mí fue muy profunda. Después Rossi les dio una medalla por su participación y un suboficial de varios años en la Armada, infante de marina, se le caían las lágrimas. Frente al Ministro, que estaba reconociendo un trabajo muy importante que había hecho que fue cuidar un territorio de la patria. Fue cuidar a la patria ahí en Córdoba, y además cuidar la vida de las personas que vivían cerca”.*

La cuestión de *defender la patria* dentro del territorio es una idea que se repite también en el discurso de Cristina Fernández de Kirchner en la cena de camaradería del año 2014. *“Allí donde hubo una emergencia, los primeros que llegaron fueron nuestros soldados, nuestras Fuerzas Armadas. Desde el agua potable con bombas potabilizadoras hasta la ayuda con médicos, hasta el tema de carpas para los evacuados, alimentación, etcétera con una gran cooperación, además, de organizaciones civiles y también organizaciones sociales políticas que, mancomunadamente, con nuestras Fuerzas Armadas, se dedicaron y dieron su esfuerzo y su servicio a ayudar a los compatriotas que estaban en dificultades en esos momentos. Es también una manera de articular una defensa, porque nuestras Fuerzas Armadas, deben ser queridas por nuestro pueblo y deben sentirse necesarias por el pueblo. Y, realmente, creo que es una tarea que estamos logrando y hemos logrado con éxito”* (Fernández de Kirchner; 2014).

Es interesante, desde la perspectiva de las Fuerzas Armadas, cómo este nuevo rol reafirma una identidad previa, y por muchas razones históricas ya mencionadas en esta tesina, desdibujada.

A las acciones llevadas adelante por la SCME, podemos agregar también las tareas de búsqueda del velero Tunante II durante agosto de 2014, extraviado sobre las costas de Brasil con cuatro tripulantes a bordo. Allí, bajo la conducción de la SCME, la Armada realizó un rastreo sobre un área de medio millón de kilómetros cuadrados empleando seis corbetas, una fragata y aviones Hércules C130 y P3 Orion.

A su vez, sobre la base de una mirada amplia respecto del trabajo con situaciones de emergencia, se realizaron actividades post-respuesta (evaluación de daños, rehabilitación y reconstrucción) y trabajo conjunto con diferentes agencias del Estado en el estudio de amenazas. Las tareas desarrolladas incluyeron la participación en dos visitas de diagnóstico a las localidades de Miramar y Mar del Sud, ubicadas en la provincia de Buenos Aires, para evaluar la reparación de un puente roto durante un temporal que afectó la región. Finalmente, la ayuda se concretó a través del Batallón de Ingenieros 601 de Campo de Mayo que puso a disposición 20 efectivos para realizar el trabajo solicitado.

Desde el inicio de su gestión, la SCME orientó su trabajo en tres direcciones estratégicas que complementan su responsabilidad fundamental de coordinación del despliegue de los recursos de las Fuerzas Armadas en casos de emergencias o desastres: la conformación de las ya mencionadas Unidades Militares de Respuesta en Emergencias (UMRE); el desarrollo de un Sistema Integral de Gestión de Información del Riesgo (SIGIR); y el diseño y realización de capacitaciones específicas para los miembros de las Fuerzas Armadas.

Sobre la capacitación, la Secretaría lo destacó como un elemento clave para mejorar la capacidad de respuesta de los actores civiles y militares en situaciones de emergencia o desastre. Es interesante que, siguiendo el rol comunitario que dio lugar a la creación de la Secretaría, la capacitación permanente se llevó a cabo para el instrumento militar, así como para las diferentes personas, organismos y organizaciones involucradas en la asistencia en emergencias. El objetivo principal fue generar las condiciones para organizar, de la forma más eficiente, los mecanismos de respuesta en caso de emergencia. *“La eficaz coordinación de los diferentes medios y recursos sólo es posible cuando el lenguaje y las prácticas se corresponden en un denominador común. Siendo así, la capacitación permanente de las diferentes personas, organismos y organizaciones involucradas en la asistencia en emergencias o desastres, tanto civiles como militares, debe aportar a la construcción de un marco conceptual*

común en materia de gestión integral del riesgo que apunte a dinamizar los mecanismos de respuesta” (Ministerio de Defensa; 2015: 209).

En términos de formación específica del instrumento militar se desarrollaron diversas capacitaciones. Sin ser exhaustivos nombramos: un esquema para que 1.602 efectivos se capaciten como brigadistas en incendios forestales; la primera capacitación de Búsqueda y Rescate en estructuras colapsadas de manera coordinada con el Ministerio de Seguridad; el fortalecimiento de la capacitación para 70 oficiales y suboficiales de las Fuerzas Armadas en manejo de incidentes químico-biológico-nuclear.

Otro hito de la SCME fue la elaboración y puesta en marcha del SIGIR para su utilización efectiva en operativos. A su vez, se realizó la coordinación entre diferentes organismos y entes para el control, análisis y seguimiento técnico del riesgo de sucesos adversos.

Por último, cabe destacar la participación en los foros internacionales relativos a la gestión de riesgo de desastres y respuesta en emergencias. En coordinación con la Comisión Cascos Blancos, se conformó una “posición país” para los foros y espacios sobre Gestión de Riesgos y Ayuda Humanitaria en los que se confluye a nivel global. Ejemplos de ello son, por una parte, la participación en la Comisión de Alto Nivel de la UNASUR sobre Asistencia de Desastres y el relanzamiento de la Comisión Mixta Argentino-Chilena en materia de catástrofes, en la que funcionó una subcomisión específica de Defensa.

6.3 Las FFAA y las tareas de prevención en el marco del apoyo a la comunidad

La legislación vigente al momento de la creación de la Secretaría permitía la participación de las Fuerzas Armadas en tres tipos diferentes de misiones subsidiarias de protección civil: ayuda humanitaria; asistencia humanitaria; y apoyo a la comunidad. La última, según la definición brindada por el Libro Blanco de la Defensa de 2010, comprendía las tareas que, sin mediar una emergencia, realizan las FFAA con la finalidad de favorecer o facilitar el desarrollo social y económico de una zona. El objetivo, según se explica allí, es contribuir a mejorar la calidad de vida (sic) y el bienestar de la población (Ministerio de Defensa; 2010). Siguiendo a Soprano (2014): *“Los casos de ‘apoyo a la comunidad’ son aquellos que periódicamente realizan unidades militares con comunidades próximas a su emplazamiento o en las zonas donde se despliegan en cumplimiento de ejercicios comprendiendo atención sanitaria, reparaciones menores en escuelas y salas de primeros auxilios, obras viales, actividades de recreación, deportivas o culturales”*.

Respecto de las tareas de apoyo a la comunidad, la SCME participó de acciones de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad y socio-sanitarias de zonas urbanas o rurales. En el marco de una manifiesta política de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner de que cada Ministerio Nacional genere acciones concretas y sinérgicas en los territorios, el MINDEF formó parte del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales que funcionó en el ámbito de la Presidencia de la Nación. A través de la SCME, se asumió la responsabilidad de la implementación del Plan de Abordaje Integral (Plan "AHÍ") en el barrio Villa Hidalgo, partido de San Martín, conurbano bonaerense.

Para la puesta en marcha del Plan AHÍ los distintos ministerios que componían el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, en conjunto con los gobiernos provinciales y locales, acompañaban la conformación y consolidación de las Mesas de Gestión Local. En estos espacios, formados por instituciones, organizaciones sociales, municipios y vecinos, la comunidad identificaba las distintas problemáticas sociales para luego definir las posibles estrategias de acción y participación junto con el Estado para la concreción de estas.

Las tareas desarrolladas en el marco del Plan AHÍ *"han sido resonantes en el debate político por la presencia militar en barrios populares del conurbano bonaerense con obras viales, de provisión de agua potable y redes de desagües, reparación en espacios y edificios públicos, y campañas sanitarias"*, sostiene Soprano (2014). En el mismo texto, el autor retoma una noticia del diario *La Nación*, del 15 de abril de 2014, dónde se señalaba que los militares que participaron de tareas en La Carbonilla, barrio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: *"[...] escucharon con atención la arenga final. 'Estamos muy agradecidos por la voluntad y el compromiso del Ejército de ponerse al servicio de la gente de nuestros barrios'. Las palabras de aliento no se las dio un superior jerárquico, sino Andrés 'el Cuervo' Larroque, secretario general de La Cámpora. Junto con la agrupación creada por Máximo Kirchner y con las Madres de Plaza de Mayo, el Ejército empezó ayer el trabajo de ayuda social en La Carbonilla, una villa de La Paternal [...] 'Es la puesta en marcha de un trabajo mancomunado entre las Madres, la militancia, el Ejército y otros organismos del Estado', explicó a LA NACIÓN el secretario general de La Cámpora [...] 'Los soldados que le pusieron el cuerpo a la jornada inaugural fueron 19, todos muy jóvenes, una minoría mujeres. Pertenecen al Batallón 601 de Ingenieros, con base en Campo de Mayo. Está previsto que trabajen en La Carbonilla durante tres meses. Equipados con picos, palas y una máquina retroexcavadora, van a abrir calles, terminar de instalar las cloacas y construir espacios comunitarios, como una plaza y un playón para hacer deportes. Los vecinos manifestaron su preocupación por la existencia de tres o cuatro casillas donde se vende paco. Pero los soldados tienen prohibido involucrarse en cuestiones de seguridad, para no infringir la*

ley de seguridad interior. Por esa razón, sólo estarán en la villa de día: de lunes a viernes, de 8 a 15". Sobre el mismo episodio el entonces legislador en la Ciudad de Buenos Aires Maximiliano Ferraro, perteneciente a la Coalición Cívica, manifestó en su cuenta de facebook: "Este es un hecho grave, que el Gobierno porteño no debería permitir (...) es aún más grave cuando se realiza en un territorio que el oficialismo no gobierna y en acuerdo con un jefe de las Fuerzas Armadas como el general [César] Milani, que está acusado e investigado por graves violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar (...) Lo único que nos falta es que Milani, bajo el amparo y legitimación de las Madres [de Plaza de Mayo] y La Cámpora, comience a realizar tareas de inteligencia" (La Rayuela Web; 2014).

Durante 2014, la Agencia oficial TELAM publicó las declaraciones del ministro Rossi al respecto: *"Me solicitó (Hebe de Bonafini) la posibilidad de intervenir en el Partido de Florencio Varela, en el conurbano, y en la Ciudad de Buenos Aires, en el barrio La Carbonilla. La tarea se realiza siempre y cuando no distraiga efectivos ni medios logísticos que afecten la misión principal de la fuerza"* (TELAM; 2014). La utilización de recursos de las FFAA en barrios en situación de vulnerabilidad es una práctica que antecede a la SCME y que la Secretaría se propone organizar y propiciar. Sobre la misma cuestión, durante la gestión de Puricelli el diario Clarín publicó una nota titulada *"EL VERDADERO MOTIVO DEL PLAN PARA QUE LOS MILITARES REALICEN TAREAS DE CONTENCIÓN SOCIAL: El envío de las FF.AA. a las villas, inspirado en el modelo brasileño"*. En ella se da cuenta una "revelación" que realizó el diario respecto del despliegue de efectivos del Ejército en Hidalgo y en tres barrios populares cercanos a Campo de Mayo para tareas tales como la distribución y entrega de alimentos o el arreglo de calles. La nota detalla: *"Luego de la publicación de este diario, el ex presidente de la Comisión de Defensa de Diputados, el radical Julio Martínez puso el grito en el cielo: dijo que esa no era la misión de las FF.AA. sino de los intendentes y que no había ninguna crisis que justificara ese desplazamiento. Sin embargo, la presidente Cristina Kirchner reivindicó el plan AHI en la cena de camaradería de las fuerzas armadas. Fuentes militares se preguntaron si esas inéditas tareas que los militares realizarán por '90 días' son para prevenir hipotéticas tensiones sociales como consecuencia de la desaceleración económica. Pero ayer Horacio Verbistky le dio otro motivo al origen del AHI. En un artículo publicado en Página 12, Verbistky, quien a través del CELS ha dado asesoramiento informal a Garré primero como ministra de Defensa y ahora de Seguridad, reveló un pedido de asesoramiento al gobierno brasileño 'sobre las experiencias de pacificación en las favelas de Río de Janeiro', en alusión al operativo que hizo la Policía Militar brasileña para combatir al narcotráfico"* (Clarín; 2014).

Otros actores del espectro político realizaron críticas similares hacia esta función de las Fuerzas Armadas. El blog *Razón y Revolución*, organismo de prensa y difusión de una corriente sindical y estudiantil homónima, publicó el 17 de septiembre de 2015 una nota titulada *"La militarización de la población sobrante. El Plan Ahí y el uso de las Fuerzas Armadas para la política social"*. En ella se expresa: que *"La participación de las fuerzas coercitivas en acciones de asistencia social es la forma en que el Estado se adelanta a la crisis a través de la destrucción de focos de posible conflicto social. Asistencia y represión son dos formas articuladas de solución al problema de la población sobrante. Que la represión, por la misma naturaleza del bonapartismo, sea en muchos casos tercerizada, no cambia el contenido de lo que se está tratando"* (Razón y Revolución; 2015).

Al respecto, Cecilia Rodríguez, responsable de la SCME durante la ejecución del plan describió: *"A las tensiones no las viví tanto, porque incluso en La Carbonilla que fuimos con el Ejército, con Hebe, hubo una mirada muy de 'trabajo virtuoso'. Decir 'bueno, con esta conducción política y con este Estado presente de esta manera, estas capacidades que tienen las FFAA pueden ser desplegadas para beneficio de la patria' (...) No me parece que sea desmilitarizarlas, yo todo lo contrario creo que tienen que ser profesionales, equipadas, entrenadas, sólidas, formadas y participativas"*.

En este punto Rodríguez hace una comparación basada en su experiencia personal:

"En general las zonas más vulnerables son las que más daño sufren en una emergencia. Hay registro de esas poblaciones en que las Fuerzas Armadas, básicamente el Ejército, que tiene un número más importante y un despliegue logístico y geográfico también más importante, participa y está. No es como en mi experiencia en El Salvador donde el Ejército, cuando ocurrió un terremoto, construyó o instaló algunas carpas y nadie quería ir porque les tenían desconfianza. Eso, personalmente, no lo sentí en Argentina".

Sobre este entrecruce de miradas Soprano (2014) propone: *"Al igual que en los demás países de Suramérica y en otras regiones del mundo, los Estados echan mano a los recursos y capacidades estatales de que disponen para enfrentar necesidades y demandas ordinarias o extraordinarias de sus sociedades y, por ello, no es infrecuente que se recurra a las Fuerzas Armadas para cumplir con tareas de defensa civil y realización de obras de infraestructura pública. La cuestión a considerar en el caso particular de la Argentina actual –aunque también en los otros países– es en qué medida el empleo militar recurrente en este tipo de misiones subsidiarias no acarrea la desprofesionalización de su personal, el desgaste de equipos y medios en funciones que no son principales, e incluso se los asocia con usos político-*

partidarios. Asimismo, el correlato de este empleo es a menudo la desatención, el desfinanciamiento o directamente la ausencia de agencias estatales civiles especializadas en la cobertura de estos requerimientos de la sociedad" (2014: 15).

Además de las acciones llevadas a cabo durante el Plan AHI, el Libro Blanco de la Defensa de 2015 da cuenta de dos tipos de operativos. Por un lado, los *socio-sanitarios*, donde la SCME dispuso equipos de salud pertenecientes al Ejército Argentino para reforzar la atención sanitaria en articulación con el ministerio de Salud, Desarrollo Social y la ANSES. Los operativos se llevaron a cabo en cinco localidades del conurbano bonaerense: Moreno, Hurlingham, Tres de Febrero, San Fernando y San Isidro. Cada operativo duró alrededor de un mes y, en total, se dio asistencia a 4.302 personas.

Por otro lado, se realizaron dos operativos de *mejoramiento de barrios*, que consistieron en tres acciones específicas: vacunación de equinos y construcción de veredas en el Barrio Costa Esperanza, San Martín, y 4 jornadas de limpieza y pintura en un Salón de Usos Múltiples (SUM) de Moreno. Para estas actividades se dispuso de 19 miembros del Ejército Argentino y 3 integrantes de la Secretaría de Coordinación. Soprano (2014) retoma un informe del Ejército del 22 de julio del 2014 en el que se manifiesta: *"El Ministro de Defensa, Ing. Agustín Rossi, y el jefe del Ejército, Tte Grl César Milani, recorrieron las obras acompañados por la titular de Madres de Plaza de Mayo, Hebe de Bonafini; el intendente de Florencio Varela, Julio Pereyra; el diputado nacional Andrés Larroque, y otras autoridades municipales y civiles. En la oportunidad, se llevó a cabo una conferencia de prensa en el Centro de Integración Comunitario, para detallar los avances de los distintos trabajos de mejoramiento urbano, que se realizan en el barrio Don José. En referencia al proyecto, el intendente de Florencio Varela expresó: 'Realmente tener al Ejército trabajando en nuestros barrios y asociarnos con los barrios más humildes, y poder construir esperanza y recuperar sueños es fantástico'. Por su parte, el ministro de Defensa destacó la voluntad, la solidaridad y la predisposición del Ejército Argentino para brindar apoyo a la comunidad cada vez que se necesite. Cabe señalar que la Agrupación de Ingenieros 601 participa activamente en este proyecto de urbanización a través del uso de vehículos de transporte de personal, máquinas retroexcavadoras y otros equipos. Completa la contribución el trabajo de 31 efectivos...El personal lleva a cabo tareas de zanjeo, colocación de caños de desagüe, instalación de la red cloacal y de agua potable, y reparación y mantenimiento general del Centro de Integración Comunitario" (Soprano; 2014: 15).*

En esta misma línea, en enero de 2015, el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda de Chaco solicitó apoyo al Ministerio de Defensa para la relocalización de los habitantes del

Barrio Toba, en el marco del Proyecto Urbanístico Integral Área Gran Toba. Este proyecto consistió en la ejecución de obras de infraestructura en el antiguo barrio Toba de la Ciudad de Resistencia: construcción de viviendas, comisaría, escuelas, avenidas, playones deportivos, centros comunitarios, un Centro de Día de la SEDRONAR y puentes sobre las lagunas.

Por último, la SCME también tuvo a su cargo la coordinación de las Campañas Socio Sanitarias del buque multipropósito ARA Ciudad de Rosario. Desde el año 2000 este buque opera desde la Base Naval Zárate afectado al sistema fluvial Paraná-Paraguay, y realiza ininterrumpidamente la campaña sanitaria fluvial atendiendo a las comunidades ribereñas con dificultades de acceso por vía terrestre a los centros urbanos con infraestructura de atención médica. A partir de 2013 la SCME articula entre la Armada y otros ministerios nacionales el desarrollo de las campañas sanitarias, potenciando así el abordaje que venía desplegándose hasta entonces.

Durante 2014 se realizó una nueva campaña del programa, en dos etapas. La primera se desarrolló durante el mes de mayo y se concentró en la provincia de Entre Ríos con un recorrido que incluyó poblados en Arroyo Negro, Río Sauce, Río Pavón, Mazaruca, Victoria, Arroyo el Brasileiro y Brazo Largo. En total se realizaron más de 1.700 prestaciones en materia de clínica médica, oftalmología, taller óptico a bordo del buque con entrega inmediata de anteojos, odontología, pediatría y vacunación. Se brindó además asesoramiento sobre trámites previsionales (jubilaciones, pensiones) y subsidios sociales, como la Asignación Universal por Hijo (AUH). En todos los ríos por los que navegó el buque se realizaron previamente trabajos de batimetría coordinados por la SCME. La segunda etapa se llevó a cabo entre la última semana de octubre y fines de noviembre de ese mismo año. El buque navegó por el río Paraná y atendió en las ciudades de Corrientes, Goya y Santa Fe, además de la Isla Guaycurú, en la provincia de Santa Fe. Se realizaron entre 600 y 800 prestaciones semanales y se brindó atención a las 32 familias de la isla Guaycurú (Ministerio de Defensa; 2015).

La participación de la SCME visibilizó y fortaleció el rol de los soldados dentro del territorio nacional vinculado ya no con su misión principal. De los datos recabados se destaca que, en términos de acciones del Estado Nacional, las tareas desarrolladas no implicaron más que un uso residual de las capacidades del Ejército para estas acciones. Como ya hemos mencionado, el Decreto 1691/06 establece *“la participación en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos”* como una de las cuatro misiones subsidiarias de las

Fuerzas Armadas. Dicha norma, además, dispone que el instrumento militar debe *"estructurarse doctrinaria, orgánica y funcionalmente en función de la misión principal"* y, en consecuencia, estipula que las operaciones de apoyo a la comunidad *"se realizarán a partir de las capacidades circunstancialmente remanentes"*.

De todas formas, para Anzelini: *"la intensificación de las tareas de apoyo a la comunidad despertó algunas resistencias entre oficiales y suboficiales, que concebían que estas actividades escapaban a las funciones específicas de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, un sector castrense vio en la inclusión en la asistencia ante catástrofes una oportunidad para lograr una mejor inserción político institucional y obtener mayores recursos presupuestarios. Los militares argentinos venían desarrollando esta función desde mediados de la década de 1990"* (2017: 49).

Dado que el volumen de tareas desarrolladas no deja entrever un uso más que de *capacidades remanentes* o subsidiarias de las FFAA, las resistencias generadas por estas acciones de la SCME deben enmarcarse en la disputa simbólica sobre cuál debería ser el rol de las Fuerzas Armadas en Argentina en el marco del proceso institucional democrático que dentro de un año cumplirá 4 décadas consecutivas. ¿Se trata de un debate que tiene su correlato originario en la discusión doctrinaria sobre el desarrollo de las FFAA en el marco de las *competencias* o, por el contrario, en un marco de acción vinculado a las *nuevas amenazas* y, en particular, la *lucha contra el narcotráfico*?

En este sentido, la creación de la SCME y su puesta a disposición para trabajar en el marco del Plan AHÍ exhibe la perspectiva del proyecto político kirchnerista de poner a las FFAA en otro tipo de relación con la sociedad civil dentro del territorio nacional y, de ese modo, utilizar su capacidad logística para el desarrollo de infraestructura y tareas de asistencia ante situaciones de vulnerabilidad social.

De esta forma lo expresó la presidenta Cristina Fernández de Kirchner en su discurso del 3 de julio del 2013 en el acto de los nuevos jefes de las Fuerzas Armadas: *"Y he querido también que esta reestructuración, esta refuncionalización de las Fuerzas Armadas, no sea solamente una cuestión meramente formal, sino conceptual. Por eso hemos creado la Secretaría de Coordinación Militar para la Emergencia. La reciente tragedia que asolara a mi ciudad natal, la ciudad de La Plata, con inundaciones y víctimas sin precedentes y la labor desplegada conjunta entre las Fuerzas Armadas, en especial el Ejército, que por su función esencialmente terrestre es la más apropiada para este tipo de actividades, en forma conjunta con miles de jóvenes voluntarios -y no tan jóvenes también- que ayudaron en forma solidaria a su prójimo en*

momentos de tragedia, nos hizo ver con claridad la necesidad de afrontar una nueva etapa también en cuanto al rol que deben desempeñar nuestras Fuerzas Armadas en solidaridad cuando situaciones de tragedia asolan a nuestras sociedades. Significa la puesta en marcha de un nuevo aspecto de nuestras Fuerzas Armadas que, además, va a ayudar a lograr cerrar las brechas que épocas trágicas abrieron entre pueblo y Fuerzas Armadas, a través de la solidaridad. No hay mejor forma de superar esa brecha que algunos intencionalmente quisieron crear que, a través de la solidaridad, la ayuda y juntarse los unos con los otros, porque en definitiva no puede ser la vestimenta o un uniforme el que defina la calidad de un ciudadano; lo que define la calidad de un ciudadano es su compromiso con la Nación, con la patria y con el pueblo. Y confío que en esta etapa que se abre sabremos valorar las experiencias pasadas, no para reprocharnos sino para que nazca una nueva solidaridad, como nos pasó y estoy segura que lo vamos a hacer” (Fernández de Kirchner; 2013).

7. Conclusiones: el rol para las FFAA

Las y los autores que hemos retomado en nuestro trabajo discuten las concepciones tradicionales de defensa y el uso del instrumento militar. Con las y los autores de la carrera contextualizamos, en el marco de los Estudios Culturales, la disputa de sentido que implican estas concepciones. Como síntesis, pensamos la arena de lucha sobre ese sentido con la creación de la SCME: efectos, límites y tensiones.

Battaglini (2015) postuló que las ciencias sociales deben realizar aportes teóricos que permitan nuevos análisis -sin olvidar el pasado de las FFAA, pero sin quedar atrapados en el mismo- y buscar formas de superar el desinterés político que buena parte de las instituciones de la democracia y academicistas han tenido respecto de las FFAA. Por ello, dicho autor afirma que *"Lo que podría definirse como la naturalización del interés por la Defensa; que implica una lógica de argumentación donde la Defensa no necesita ser explicada, lo que supone que la sola enunciación del término es suficiente para comprender su importancia y lo que se encuentra en juego, que no puede ser otra cosa que la misma supervivencia del Estado. De allí se desprende un postulado normativo: que los políticos deben ocuparse necesariamente de ella, mucho más aún cuando la perspectiva de la guerra o el conflicto no ha desaparecido por completo. Sin embargo, la experiencia histórica pone en evidencia que la Defensa ha recibido distintos grados de atención y que incluso ha sido desatendida en aquellos casos donde los Estados experimentaban la inminencia de la guerra"* (2015: 28).

En esta línea, Battaglini propone una revisión de los usos del concepto *defensa*. El primer supuesto que describe y cuestiona el autor refiere a las concepciones esencialistas sobre la defensa: *"aquellos argumentos que dan por sentada su importancia o que creen que los Estados deben preocuparse indefectiblemente por ella, no contribuyen a comprender la riqueza y variaciones históricas que el interés por la defensa tiene en cada unidad estatal. [...] su relevancia no debería ser presumida ni naturalizada. La Defensa es una dimensión de la política estatal profundamente condicionada por la historia, la cultura, la ideología, la geografía y el contexto regional e internacional; por esa razón, nunca podría tener el mismo peso o recibir la misma atención de parte de los Estados"* (2015: 79).

El segundo punto que aborda afirma que la *defensa* es un término de las Ciencias Sociales *"se trata de una noción polisémica, aunque generalmente se la asocie con la posesión de mayor o menor cantidad de armamento"* (2015: 79). Finalmente, afirma que *defensa* es un concepto en disputa, *"en el sentido de que no existe una definición neutral. Su orientación tiene efectos*

sobre la percepción de amenaza de los Estados, las misiones de las Fuerzas Armadas y de seguridad, los recursos que destinan a ellas, cómo se entrenan o el armamento que adquieren, entre otros aspectos” (2015: 79).

Traemos a colación este análisis transversal de la conceptualización del término *defensa* para retomar el segundo y tercer supuesto: consideramos como primera conclusión que la Defensa abarca e implica más que una situación de conflicto bélico. En uno de sus planos, *defensa* alcanza el bienestar social, la integridad de las personas y la patria, entendiendo por *patria* más que límites fronterizos. “La patria es el otro” es una afirmación que propone un giro conceptual, y que Cristina Fernández de Kirchner utilizó como expresión política.

Desde la normativa se explicita los alcances del concepto de *defensa civil* -incorporando una perspectiva no bélica-: la protección de las personas ante amenazas climáticas o antrópicas. La defensa civil como función, misión, institución y concepto se origina en las FFAA –que, como desarrollamos en el cuarto capítulo- deriva en *protección civil*. En ese marco, se crean áreas explícitamente civiles para establecer, desarrollar y fijar estas competencias. Ello debe leerse, también, a la luz de que, en su derrotero, las Fuerzas han ejercido tareas concernientes a la defensa civil.

El debate que aquí proponemos es parte de los debates más o menos explícitos de las ciencias sociales (aun cuando sus académicos lo adviertan o no): la defensa implica mucho más que el uso del recurso coercitivo del Estado; es el uso de un recurso que puede y debe ser estratégico, formado y pensado para responder ante adversidades de nuestro vasto territorio (aquello que, desde el marco de Sendai se comprender bajo el nombre de “desastres”). Desde esta perspectiva, impulsar políticas públicas que piensen programáticamente la incorporación de las Fuerzas Armadas en el desafío democrático es una necesidad imperiosa, aun para las posturas que procuran su eliminación. El campo, en los términos de Bourdieu, que hemos delimitado en esta tesina nos propone una y otra vez recordar que esta tensión es un estado de la relación de fuerzas entre los agentes o las instituciones que intervienen en la lucha, “de la distribución del capital específico que ha sido acumulado durante luchas anteriores y que orienta las estrategias ulteriores” (Bourdieu; 2002: 120).

En, efecto, Cristina Fernández de Kirchner afirmó en la citada cena de camaradería del 2013, *“el concepto de defensa nacional, siempre lo he concebido como un concepto más integral, más abarcativo que meramente lo militar, sino que hace al bienestar, a la defensa y al buen estado de nuestra población, que es, en definitiva, a quienes tenemos que defender, representar los*

gobernantes y defender, como lo han jurado fielmente los integrantes de nuestras Fuerzas Armadas” (Fernández de Kirchner; 2013).

El rol asignado a las FFAA por el gobierno del período 2013-2015 es expresión del camino recorrido y del proyecto político de asignarles un sentido (también institucional, pero indudablemente conceptual). En definitiva, un potencial síntoma de la solidez democrática del presente. Sin embargo, como hemos mostrado, dicho proyecto no ha tenido más que una cristalización que, poco tiempo después, mostró su carácter endeble.

No obstante, es interesante la proyección hacía dentro de la institución castrense que este proyecto político imprimió al “sujeto” de las FFAA. En las modificaciones pedagógica de la formación de las FFAA, en la eliminación del fuero penal militar, en la incorporación de mujeres en todos los cuerpos, entre otras, aparece la noción de educar al soldado ciudadano. Esto evidencia un nudo problemático que no hemos desarrollado, pero quisiéramos dejar mencionado. La necesidad de inculcar los valores de una sociedad democrática arremete directamente contra una idea de “sociedad militar” que se define por su oposición con la “sociedad civil”.

Proponer un sujeto para las FFAA que se inserte en el marco democrático es, en definitiva, condición para suprimir la noción de “guardianes de la patria”; esa configuración identitaria orientada principalmente hacia “la defensa del pasado en el futuro” dónde para defender el honor de una nación, los militares debían estar al mismo tiempo dentro y fuera de ella. Esta disputa hacia dentro de la institución tiene particularidades que exceden a nuestra tesina, pero no quisiéramos dejar de mencionar la correspondencia que hay entre la refuncionalización de las FFAA y las transformaciones que deben suceder en la identificación/configuración del sujeto de las Fuerzas.

La sistematización analítica de las distintas políticas tomadas para el rol de las Fuerzas Armadas muestra que existe un potencial nuevo rol preponderante para las mismas, como es el de brindar respuesta en caso de emergencias o desastres. Retomando lo expresado anteriormente sobre la conceptualización de la Defensa, en la sanción de la Ley de Defensa Nacional, en 1988 se establecen las bases jurídicas del accionar militar en nuestro país. En el Art. 2° deja asentado que las FFAA tienen por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial, así como proteger la vida y la libertad de sus habitantes. En esta se incorpora y normaliza la defensa civil en el artículo 33, *“Se entiende por Defensa Civil el conjunto de medidas y actividades no agresivas tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que la guerra, los agentes de la naturaleza o*

cualquier otro desastre de otro origen puedan provocar sobre la población y sus bienes, contribuyendo a restablecer el ritmo normal de vida de las zonas afectadas, conforme lo establezca la legislación respectiva”.

Nuevamente: qué se entiende por defensa nacional. Se tensiona aquí con la concepción histórica de que las Fuerzas son un mero (y solo) aparato represivo y de coerción del Estado. Por ello, retomamos el rol que cada gobierno le ha otorgado, la línea política que ha buscado imprimirle (por acción u omisión), así como también el contexto internacional condicionante.

Es conveniente retomar que las Fuerzas tienen por misión principal *“proteger y garantizar de modo permanente la soberanía e independencia, la integridad territorial, la capacidad de autodeterminación, la vida y libertad de los habitantes y los recursos de la Nación frente a los riesgos y eventuales amenazas de origen externo”* y como misiones subsidiarias:

- La participación en el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas;
- La participación en operaciones de seguridad interior previstas por la Ley de Seguridad Interior N.º 24.059; y
- La participación en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.

La última, según la definición brindada por el Libro Blanco de la Defensa en su edición 2010, comprende las tareas que, sin mediar una emergencia, realizan las FFAA con la finalidad de favorecer o facilitar el desarrollo social y económico de una zona. El objetivo es contribuir a mejorar la calidad de vida y bienestar de la población (Ministerio de Defensa; 2010). Siguiendo a Soprano (2014): *“Los casos de ‘apoyo a la comunidad’ son aquellos que periódicamente realizan unidades militares con comunidades próximas a su emplazamiento o en las zonas donde se despliegan en cumplimiento de ejercicios comprendiendo atención sanitaria, reparaciones menores en escuelas y salas de primeros auxilios, obras viales, actividades de recreación, deportivas o culturales”.*

El contexto internacional de fines del siglo XX fue condicionante en la redefinición de la política de defensa. Con la finalización de la Guerra Fría cambió la política de seguridad norteamericana, que históricamente condicionó a nuestro continente. Además, se produjeron avances en los procesos de integración dentro continente y en las relaciones con otras potencias. Se dio una transformación en la agenda de defensa internacional donde se declararon nuevas amenazas, que afectaron de forma indirecta las definiciones sobre el instrumento militar en nuestro país (las cuales abordamos en el tercer capítulo). Entre otros

factores, esto fue condición de producción para la creación de una secretaría de Estado que otorgue una estructura de alto rango para dar visibilidad, presupuesto, recursos y formación de calidad al accionar de las FFAA en el marco de las Emergencias.

La posibilidad de que existan civiles coordinando militares para realizar acciones de paz es posible porque es la forma en que mundialmente se reorientó el rol de las FFAA y, en el caso argentino, además, por las tensiones y debates que hemos mostrado a lo largo de este trabajo. El aporte de la coyuntura internacional en el desarrollo y complejización de los paradigmas de la defensa a nivel mundial es crucial para entender cómo esto impactó en la práctica política en Argentina, junto con una coyuntura geopolítica de baja conflictividad regional en el que se puso en discusión qué hacer con las FFAA. Es evidente que en nuestro país los límites están claros: no es posible –ni deseable– asumir políticas/amenazas importadas (o empaquetadas) como, por ejemplo, el narcotráfico o el crimen internacional organizado. Aun así, en este marco, se abre un contexto que habilita repensar un nuevo rol a las FFAA y elaborarlo local, regional, e internacionalmente.

La conceptualización de la defensa nacional que exponemos da el marco de posibilidad de unas Fuerzas con capacidad de respuesta frente a eventos específicos (desastres, catástrofes) que afecten a la población. Pero, esto cobra sentido bajo una determinada institucionalización: la articulación con y bajo otros organismos civiles es menester para lograr una óptima planificación y organización de aquello que no está previsto (los desastres, por definición, suponen un riesgo de imprevisibilidad, de ahí que el marco de Sendai, al plantear la Gestión Integral del Riesgo procura reducir la imprevisión de modo de organizar estrategias preventivas, de mitigación y de respuesta). Por consiguiente, se puede entrever que la preponderancia que adquieren las FFAA en la asistencia y solución de este tipo de situaciones posibilita que se amplíe el marco de la relación entre la gestión civil y la función y misión de las FFAA, en este caso por un motivo específico.

En palabras de Rut Diamint, *“de todos los países de América Latina, Argentina es sin dudas el que hizo las revisiones más profundas y los cambios más notables para avanzar en el control civil democrático de las Fuerzas Armadas. Es, también, el país que dio más pasos en la tarea de hacer de la política de defensa una política pública decidida por el Poder Ejecutivo, con aportes tanto del Congreso como de la comunidad académica”* (2008: 2).

En esta tesina nos propusimos pensar la refuncionalización de las FFAA en clave del concepto de hegemonía (Williams; 2009) por su potencialidad al relacionar el “proceso social total” con las distribuciones específicas del poder y la influencia. A partir de este recorrido, es pertinente

explicitar que consideramos que la SCME procuró ser una política de Estado, una política pública de un proyecto político que pretendió asentar una discusión y que, al menos al día de hoy, fracasó. Fracasó el debate: no logró -entre otras cosas-, penetrar o legitimarse en la esfera pública. No logró constituirse como debate social. Para tomar las definiciones clásicas de las ciencias políticas, no logró “ser cuestión”.

El campo político -en términos de Bourdieu- plantea un escenario de necesidad de discusión que no hace mella en la agenda de esa esfera pública. Por ende, aun estando las argumentaciones, legislación, desarrollo académico y hechos fácticos de la necesidad de la institucionalización y fortalecimiento de las FFAA en emergencias (y de la Gestión Integral de Reducción de Riesgos), no se logra involucramiento del arco político y social en la discusión.

Estamos convencidas de que este fracaso deja abierta una deuda en el modo en que la Argentina genera algún tipo de costura en lo que hace a la relación FFAA y democracia (lo que potencia riesgos de indefiniciones que, en esa no costura, habilita que las FFAA sigan emplazadas en un lugar que ha mostrado ser riesgoso para la institucionalidad en el país). Y ese tipo de costura no sólo no se produce, sino que termina funcionando más por desfinanciamiento y pérdida de sentido, que por lograr una política de Estado virtuosa que permita repensar o redefinir el rol.

Así, queda a medio camino la discusión y cristalización de ese proyecto. En todo caso, forma parte de las no resoluciones de la institucionalidad democrática contemporánea de la Argentina. Insistimos: si no existe una refuncionalización efectiva, lo que perdura es una reproducción riesgosa. ¿Qué FFAA emergerían de haber una recuperación presupuestaria y una vuelta a las discursividades clásicas de FFAA petrificadas en su propio relato fundacional?

Dicho esto, retornamos al punto de inicio: el debate sobre un rol y una discusión abierta desde los '80, que adquiere distintas formulaciones conforme los distintos gobiernos. Sin embargo, en esa pregunta inicial (sobre el rol de las FFAA en democracia) nos encontramos con que ni el Estado ni el campo político logran construir o imponer un sentido compartido respecto de eso que se presume que es una necesidad. Dicha necesidad no aparece en el debate público. Éste -aparentemente- queda saldado en la diferenciación de la Ley de Defensa y la Ley de Seguridad Interior. Como si la democracia hubiera saldado la discusión. Sin embargo, esa resolución sigue sin definir la pregunta de qué tipo de aporte pueden realizar nuestras FFAA a la democracia; incluso en los tres proyectos: el proyecto militarista de sostener la hipótesis de conflicto como razón de ser; el proyecto de disolver las FFAA porque ya no tienen función;

o, por último, el proyecto de otorgarle una función particular dentro del campo democrático y de la institucionalidad actual. Un ejemplo es la constitución del Sistema Nacional de Gestión Integral del Riesgo (SINAGIR), que buscó dar un marco, función y coordinación a la asistencia ante escenarios de riesgos y desastres. Pero nuevamente, sin éxito.

Podemos definir al esquema de gestión de las emergencias en nuestro país como *respuestista*: actúa durante y/o después de una emergencia o desastre. Este *modus operandi* es lo que imposibilita la articulación de la gestión del riesgo, no se gestiona desde la prevención.

El SINAGIR es un sistema que en sus competencias coordina las distintas áreas de los ministerios que tienen competencia para prevenir, mitigar o actuar en emergencias y desastres. Su operatividad depende exclusivamente de la coordinación de la Secretaría Ejecutiva, ubicada en el Ministerio de Seguridad de la Nación: ministerio que no posee recursos materiales, presupuesto específico para emergencias, ni territorialización (articulan con las protecciones civiles provinciales por medio del Consejo Federal de Gestión Integral del Riesgo; lo cual no implica la ejecución directa de política pública). En este marco, no solo la SCME, sino todas las áreas competentes en emergencias están desarticuladas.

Nos atrevemos a decir que, para un completo desempeño, el SINAGIR debería -cuanto menos- encontrarse orgánicamente ubicado en Jefatura de Gabinete. De esta forma, se le da una superioridad jerárquica. Otra opción que podría analizarse sería la de crearlo como un ente autárquico.

Más allá de que nuestra posición en el debate o en el derrotero descrito (a esta altura ya hemos dejado ver en este desarrollo el acuerdo con una de las perspectivas en cuestión), lo relevante es que las tensiones al interior de las relaciones entre FFAA y democracia siguen siendo un escenario de disputas y controversias. Y esas controversias trascienden, incluso, a la Argentina. La historia de las FFAA sigue permeando los alcances que la democracia intenta definir para las mismas. Es como si no se lograra resolver un tema que resulta relevante de cara a la formación constante del Estado.

Entendemos que el uso para las FFAA para cuestiones de "seguridad" en términos militares es inadmisibles en Argentina y, en este sentido, la propuesta de la SCME es atendible en tanto refiere a las otras dimensiones del concepto de "seguridad" (Prieto, 2015): la seguridad entendida como el bienestar de las personas y los mecanismos necesarios para asegurar su integridad. El aporte de las FFAA está enmarcado en cuestiones de logística, desarrollo de

infraestructura de emergencia y aportes estratégicos, pero nunca en tanto garantes del orden público.

Si el Estado es, en uno de sus aspectos, un metacampo que se encuentra en permanente movimiento, vemos que en lo que hace al vínculo descrito, ese movimiento no llega a avanzar como sí lo logra en otros escenarios. Si la normativa (es decir, el Poder Legislativo) y el Poder Judicial (los juicios a las juntas, los juicios por delitos de Lesa Humanidad) han generado - aún con sus contradicciones o polémicas- perspectivas consolidadas, en el caso del Poder Ejecutivo no se logra plasmar un horizonte socialmente significativo, ni institucionalmente estable.

En definitiva, entendemos que las formas simbólicas que hemos analizado, entendidas en el marco del amplio campo de fenómenos significativos (Thompson; 1990) que van desde los discursos y las expresiones públicas hasta la normativa, las acciones y las transformaciones orgánicas ministeriales, forman parte de una disputa abierta que no ha podido ser resuelta. En su sentido más amplio, la reflexión sobre los fenómenos culturales se puede interpretar como el estudio del mundo sociohistórico en tanto campo significativo, y entendemos que el nudo problemático al que nos hemos acercado en esta tesina es el borde un recorrido histórico dispar y tensionado. El campo que definimos, dónde el capital acumulado por los agentes orienta las estrategias ulteriores, se encuentra en la actualidad frente a un nuevo desafío: la posibilidad de refinciar a las Fuerzas Armadas sin un proyecto de refuncionalización. La disputa simbólica de la refuncionalización de las FFAA está enmarcada en esta tesina como un debate sobre el control civil que nace en la década del '80, pero como fenómeno cultural se inserta en cuestiones que se remontan directamente a la creación de los Estados-Nación.

Subrayamos: la ausencia de una política que refuncionalice el rol y la definición de las FFAA deja abierta un haz de remisiones que la democracia requiere impedir. El hecho de que esta ausencia se defina por desfinanciamiento solo muestra una precariedad circunstancial. Dejar liberado a la contingencia lo que debería ser una política de Estado es una concesión del Estado a una institución que ha mostrado que, en determinados momentos de la historia, se constituyó en "el Estado". Es decir, se erigió como maquinaria infernal. Y desde esa máquina infernal, asumió el lugar de dejar vivir – hacer morir. La sociedad civil, de este modo, queda inerme ante una incapacidad (¿negligente?) que no resuelve lo que supone resuelto.

Abreviaturas

ALBA: Alianza Bolivariana de los Pueblos de América
CAN: Comunidad Andina
CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CONADEP: Comisión Nacional de Desaparición de Personas
CPDN: Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional
CSD: Consejo Sudamericano de Defensa
DDHH: Derechos Humanos
EIRD: Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres
EMCO: Estado Mayor Conjunto
ESMA: Escuela de Mecánica de la Armada
FFAA: Fuerzas Armadas
GADE: Gabinete de Emergencias
LBD: Libro Blanco de Defensa
MAH: Marco de Acción de Hyogo
MERCOSUR: Mercado Común del Sur
ONU: Organización de las Naciones Unidas
OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte
SCME: Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias
SIFEM: Sistema Federal de Emergencias
SIGIR: Sistema Integral de Gestión de Información del Riesgo
SINAGIR: Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo
UMRE: Unidades Militares de Respuesta en Emergencias
UNASUR: Unión de Naciones Sudamericanas
UNDEF: Universidad de la Defensa

Bibliografía

- ALANIS, P. (2017). Apuntes en torno a los debates y conceptualizaciones del gobierno del Frente Para la Victoria en materia de Defensa. Perspectivas, Revista de Ciencias Sociales - Año 2 No. 4 Julio-Diciembre 2017, 125-140. ISSN: 2525-1112
- ANZELINI, L. Política de defensa y militar en Argentina desde el retorno de la democracia 1983-2015 / Luciano Anzelini; Iván Poczynok; María Elina Zacarías. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, 2017.
- ANDERSON, B. (1983): "Introducción" y "Conceptos y definiciones". En Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo. México: FCE.
- ALTHUSSER, L., Cap. VI "El Estado y sus aparatos". En Sobre la reproducción. Akal, Madrid, 2015.
- BADARÓ, M. (2006). La construcción simbólica de la identidad del Ejército Argentino: un análisis histórico a partir de la imagen del Colegio Militar de la Nación. Entrepasados. Revista de Historia. Año: 2006. Ciudad de Buenos Aires, 7 - 28. ISSN: 0327-649X
- BATTAGLINO, J. (2012). "Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo", en De Luca, Miguel y Andrés Malamud (comps.), La política en tiempos de los Kirchner, Buenos Aires, Eudeba.
- BATTAGLINO, J. (2015a); Fundamentos olvidados de la política de defensa: reflexiones a partir del caso argentino; Associação Brasileira de Estudos de Defesa; Revista Brasileira de Estudos de Defesa; 2; 2; 12-2015; 197-216.
- BATTAGLINO, J. (2013). La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político. Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, 7(2),265-273. [fecha de Consulta 31 de Agosto de 2021]. ISSN: 1666-7883. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387133948004>
- BATTAGLINO, J. (2015b), Políticos y militares en los gobiernos de la nueva izquierda sudamericana.
- BOURDIEU, P. (1987): "Espacio social y poder simbólico", en Cosas dichas, Barcelona, Gedisa, 2007.
- BOURDIEU, P. (1995): "La lógica de los campos", en Bourdieu, P. y L. Wacquant: Respuestas. Por una antropología reflexiva, México, Grijalbo.
- BOURDIEU, P. (1987) "Los Tres Estados del Capital Cultural", en Sociológica, UAM-Azcapotzalco, México, núm 5, pp. 11-17.

- BOURDIEU, P. (2002). Algunas propiedades de los campos. En Campo del poder, campo intelectual. Buenos Aires: Montresor. 119-126
- CUCHÉ, D. [(1966) 2002]. "Cultura e Identidad". En La noción de Cultura en las Ciencias Sociales. Capítulo VI. Buenos Aires. Nueva Visión, pp. 106-113.
- DERGHOUGASSIAN, K. (2011). Del control civil a la "ciudadanización" de las Fuerzas Armadas. Revista Debates Latinoamericanos. Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria. Núm. 17 (2011): Hacia una agenda regional en América latina. [fecha de Consulta 17 de junio de 2022]. Disponible en: <https://revistas.rlcu.org.ar/index.php/Debates/article/view/193>
- DERGHOUGASSIAN, K. (2013) La defensa en el siglo XXI. Argentina y la seguridad regional Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol. XI, núm. 18, julio, 2013, pp. 213-215 Universidad Central de Chile Santiago, Chile Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96028142009>
- DITONNO F. y SERSALE JL (2009). La Construcción de una Agenda Regional de Defensa en Cuadernos de actualidad de estrategia y defensa #4: Consejo de Defensa Sudamericano una mirada desde la Argentina. Argentina: Ministerio de Defensa.
- DIAMINT, R. (2008) La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina. Revista NUEVA SOCIEDAD No 213. ISSN: 0251-3552.
- DORFMAN, A. y MATTELART A, (1972). Para leer al Pato Donald: comunicación de masa y colonialismo. Santiago de Chile. Siglo XXI Editores Argentina SA
- FORD, A. (1994): "Conexiones" en Navegaciones. Comunicación, cultura, crisis, Buenos Aires, Amorrortu.
- FREDERIC, S. (2013). Las trampas del pasado: Las Fuerzas Armadas y su integración al Estado democrático en Argentina. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.
- HALL, S. (1983): "El culturalismo". En Estudios Culturales 1983: una historia teórica. Buenos Aires: Paidós
- HALL, S. (1996): "¿Quién necesita identidad?". En Cuestiones de Identidad Cultural, Hall, Stuart y Paul du Guy (comp.), Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- HALL, S. (2004). Codificación y descodificación en el discurso televisivo. En CIC. Cuadernos de Información y Comunicación, núm. 9, 2004. Universidad Complutense de Madrid.
- HUNTINGTON, S. P. (2001) El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial.- 1ª ed. 4ª reimp.- Buenos Aires : Paidós, 2001 (Estado y Sociedad)
- MATTELART, A. (2020). Prólogo. En Francisco Sierra Caballero, Marxismo y comunicación. Teoría crítica de la mediación social. Madrid: Siglo XXI. 6-14.

- MERLINO, A. (2014) "Capítulo 4: La entrevista en profundidad como técnica de producción discursiva", en Investigación Cualitativa en Ciencias Sociales.
- O'DONNELL, G. (1978). Apuntes para una teoría del Estado. Revista Mexicana de Sociología, 40(4), 1157–1199. <https://doi.org/10.2307/3539655>
- PRIETO, C. M. (2015). La seguridad multidimensional y los retos de la cooperación interagencial. En S. & Mejías, La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación (pág. 75). Madrid: Imprenta Nacional de la AEBOE.
- SAIN, M. (2007): Nuevos Desafíos: La defensa Nacional y los asuntos militares en la Argentina Actual. Revista de la defensa nacional N°1. En línea. Buenos Aires. Argentina
- SAIN, M., (2010) Los votos y las botas. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- SAINT-PIERRE, H. (2015). Breve reflexión sobre el empleo de las Fuerzas Armadas. Revista Voces en el Fénix. N° 48. Septiembre 2015. ISSN 1853-8819
- SOPRANO, G. y MELLADO, V. (2018). Militares y élites en la Argentina del siglo XX y XXI. Problematisando definiciones teóricas y usos empíricos de las categorías.. Población & Sociedad [en línea], ISSN 1852-8562, Vol. 25 (2), 2018, pp. 144-175. DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/pys-2018-250206>. Puesto en línea en diciembre de 2018.
- SOPRANO, G. (2014). Las misiones subsidiarias de las Fuerzas Armadas argentinas en el siglo XXI. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4237/ev.4237.pdf
- SMITH, A (1997). La identidad nacional. Madrid: Trama Editorial.
- TOKATLIAN, G. (2015). El lugar de la Seguridad y la Defensa en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Revista Voces en el Fénix. N° 48. Septiembre 2015. ISSN 1853-8819
- THOMPSON, J.B. El concepto de cultura. En Ideología y cultura moderna. Teoría crítica social en la era de la comunicación de masas. Capítulo 3. Ed. Casa Abierta al Tiempo. 183-240
- THOMPSON, John B. (1990) Ideology and Modern Culture: Critical Social Theory in the Era of Mass Communication. Carnbridge: Polity Press.
- VAN KLAVEREN, A. (2012). América Latina en un Nuevo Mundo. Revista CIDOB d'Afers International - n. 100, p. 131 - 150. ISSN: 1 133-6595, E - ISSN: 2013-035X. En: www.cidob.org

- VILAS, C. (2007). "Pensar el Estado" en Colección Planificación y políticas públicas. Buenos Aires: Ed. de la Univ. Nacional de Lanús.
- VEZZETI, H. (2012). Pasado y presente: guerra, dictadura y sociedad en la Argentina. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Ediciones.
- WILLIAMS, J. (2009). Marxismo y Literatura. Buenos Aires: Las Cuarenta.

Leyes, decretos, normativa ministerial y publicaciones oficiales

- Jefatura de Gabinete de Ministros (2015). Memoria del Estado Nación 2014. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete.
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2016). Memoria del Estado Nación 2015. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete.
- Ministerio de Defensa, (2003) Argentina. La Defensa Nacional en la Agenda Democrática. Informe de la primera ronda de discusiones. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Defensa (2004) Argentina. La Defensa Nacional en la Agenda Democrática. Informe de la primera ronda de discusiones - Dictamen de Mesa 2: El papel de las Fuerzas Armadas en el nuevo contexto estratégico internacional y regional. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Defensa (2009). Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Defensa, (2006) Argentina. Directiva para Funcionamiento y Organización de las Fuerzas Armadas. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Defensa, (2007) Argentina. Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Defensa, (1998) Argentina. Libro Blanco de la Defensa. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Defensa, (2010) Argentina. Libro Blanco de la Defensa. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Defensa, (2015) Argentina. Libro Blanco de la Defensa. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- República Argentina. Ley 23.554/88. *Defensa nacional*. (26 de abril 1988)
- República Argentina. Ley 17.192, Servicio Civil de Defensa (9 de marzo de 1967)
- República Argentina. Ley 24.059. Seguridad Interior (6 de enero de 1992)

- República Argentina. Ley 24.948, Reestructuración de las Fuerzas Armadas. (3 de abril de 1998)
- República Argentina. Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1250, Creación del Sistema Federal de Emergencias (28 de octubre de 1999)
- República Argentina. Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 357 (21 de octubre de 2002)
- República Argentina. Decreto 545/2003. Apruébase el proyecto denominado "La Defensa Nacional en la Agenda Democrática". (06 de agosto de 2003)
- República Argentina. Decreto del Poder Ejecutivo Nacional, 420/2003 (25 de julio del 2003)
- República Argentina. Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1697 (1 de diciembre de 2004)
- República Argentina. Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1691, Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. (22 de noviembre de 2006)
- República Argentina. Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 636 (31 de mayo de 2013)
- España. Ley Orgánica 5, Defensa Nacional (17 de noviembre de 2005)
- Ministerio de la presidencia (2005) Referencia de conferencia: Consejo de Ministros. España. 7 de octubre de 2005.
- España. Real Decreto 1054, Plan Estatal de Protección Civil ante el Riesgo Radiológico (20 de noviembre de 2015). Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2015/11/20/1054/con>
- Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos del Desastre (s.f.). ¿Qué es la estrategia internacional?. Recuperado el 9 de julio, 2022, de <https://www.eird.org/americas/we/que-es-la-estrategia-internacional.html>
- Stephan Baas, Selvaraju Ramasamy, Jennie Dey de Pryck, Federica Battista (2009). Análisis de Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres Una Guía. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación División de Medio Ambiente, Cambio Climático y Bioenergía
- Unión de Naciones Suramericanas (2008) Brasilia, Brasil. Tratado constitutivo. Disponible en: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_brasilia08_cumbre_unasur_tratado_constitutivo.pdf. Consultado el 2/7/2022
- Naciones Unidas (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Ginebra: Naciones Unidas. Disponible en: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

Discursos

- Kirchner, Nestor. *Discurso de asunción presidencial*. 25 de mayo 2003 (Congreso de la Nación, Buenos Aires, Argentina)
- Kirchner, Nestor. *Discurso por la Creación del Museo de la Memoria*. 24 de marzo 2004 (Ex Escuela de Mecánica de la Armada, Buenos Aires, Argentina)
- Kirchner, Nestor. *Discurso en la ceremonia de egreso de los oficiales de las Fuerzas Armadas*. 20 de diciembre 2005 (Colegio Militar de la Nación, Buenos Aires, Argentina)
- Kirchner, Nestor. *Discurso de apertura de sesiones legislativas*. 1 de marzo 2006 (Congreso de la Nación, Buenos Aires, Argentina)
- Fernandez de Kirchner, Cristina. *Ceremonia de puesta en funciones de los nuevos jefes de las Fuerzas Armadas*. 03 de julio de 2013. (Colegio Militar de la Nación, El Palomar, Argentina)

Noticias

- Página 12, (2004) Castagnazos. 23 de mayo de 2004. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-35697-2004-05-23.html>
- El Litoral, (2013) Rossi: "Queremos Fuerzas Armadas protagonistas de un proyecto de Nación". 21 de septiembre de 2013.
- Impulso (2013) Explosión en Rosario: gendarmería, prefectura y ejército patrullan la zona. 7 de agosto de 2013.
- La Rayuela Web (2014). A propósito de las actividades del ejército con la Campora en la Carbonilla. 16 de mayo de 2014. Disponible en: <http://www.larayuelaweb.com.ar/2014/05/16/a-proposito-de-actividades-del-ejercito-con-la-campora-en-la-carbonilla/>
- Telam (2014). Intervenir en los barrios populares para mejorar el habitat. 16 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201404/59660-intervenir-en-los-barrios-para-mejorar-el-habitat-forma-parte-de-lastareas-de-las-fuerzas-armadas.html>
- Clarín (2014). El verdadero motivo del plan para que los militares realicen tareas de contención social. 23 de julio de 2014. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/ffaa-villas-inspirado-modelo-brasileno_0_S1ebbi-3vXe.html

- Razón y Revolución (2015). La militarización de la población sobrante. El Plan Ahí y el uso de las Fuerzas Armadas para la política social. 17 de septiembre de 2015. Disponible en: <https://razonyrevolucion.org/category/goyo-flores/>
- DefOnline, (2015) Las Fuerzas Armadas y su respuesta a las emergencias. 07 de agosto de 2015. Disponible en: <https://defonline.com.ar/armadas-respuesta-emergencias/>
- La Izquierda Diario (2020). A siete años de la inundación de La Plata: una experiencia de solidaridad de clase. 3 de abril de 2020.
- Telam (2019). A 25 años del crimen del soldado Carrasco, una muerte que puso fin al Servicio Militar Obligatorio. 6 de abril de 2019. Disponibles en: <https://www.telam.com.ar/notas/201904/347535-a-25-anos-del-crimen-del-soldado-carrasco-una-muerte-que-puso-fin-al-servicio-militar-obligatorio.html>