

TESIS DOCTORAL

2016

La política de defensa en Argentina desde la restauración democrática hasta el bicentenario (1983-2010) – del *delegacionismo* civil al efectivo gobierno político de la defensa

JUAN ESTANISLAO LÓPEZ CHORNE
Licenciado en Economía // Magíster en
Relaciones Internacionales

PROGRAMA DE DOCTORADO EN
SEGURIDAD INTERNACIONAL

INSTITUTO UNIVERSITARIO GUTIÉRREZ MELLADO

Dra. SONIA ALDA MEJÍAS (DIRECTORA)

TESIS DOCTORAL

2016

La política de defensa en Argentina desde la restauración democrática hasta el bicentenario (1983-2010) – del *delegacionismo* civil al efectivo gobierno político de la defensa

JUAN ESTANISLAO LÓPEZ CHORNE
Licenciado en Economía // Magíster en
Relaciones Internacionales

PROGRAMA DE DOCTORADO EN
SEGURIDAD INTERNACIONAL

INSTITUTO UNIVERSITARIO GUTIÉRREZ MELLADO

Dra. SONIA ALDA MEJÍAS (DIRECTORA)

AGRADECIMIENTOS:

Elaborar una tesis doctoral, como es de esperar, no ha sido una tarea sencilla. Nueve años han pasado desde que di comienzo a esta empresa. A lo largo de ese tiempo, allende el océano Atlántico, cursé y aprobé una serie de asignaturas que me otorgarían la posibilidad de realizar una investigación que ulteriormente me permitiría obtener el Diploma de Estudios Avanzados (DEA). Mientras esto sucedía, simultáneamente tuve que transicionar desde el tradicional sistema español de educación superior hacia los estándares europeos que se establecieron a partir del proceso de Bolonia, circunstancia que motivó una serie de trámites y tareas burocráticas y administrativas que afortunadamente pudieron resolverse de manera positiva. Sin embargo, el principal desafío, hay que decirlo, no fue tanto la distancia, los trámites o la cursada en sí misma, sino las responsabilidades laborales que debí asumir en el ínterin. Concretamente, desde el año 2010 hasta mediados de 2013, tuve la enorme responsabilidad de asumir un destino político en los ministerios de Defensa y de Seguridad de mi país. Esta circunstancia inexorablemente me obligó a bajar la intensidad del trabajo académico e investigativo, amenazando, más de una vez, con hacerme abandonar el desafío que había emprendido en el Instituto General Gutiérrez Mellado, allá por el año 2006. Es por ello que quiero agradecer en primer lugar a mi maestra y tutora, la Dra. Sonia Alda Mejías, por su guía y consejo y por darme bríos en momentos que sentía que las circunstancias me hacían sentir que debía “tirar la toalla”.

La experiencia de escribir una tesis doctoral sobre control civil de las FFAA, mientras simultáneamente se ejercen funciones de conducción política en el sector de la defensa ha resultado un arma de doble filo. Por un lado se dispone de fuentes, información y testimonios cuyo acceso puede resultar más dificultoso, o a veces imposible, para el investigador tradicional. Pero, por otro lado, pude apreciar en carne propia la dificultad de apartarse del objeto de estudio cuando uno forma parte del mismo. En este sentido, la tutela y supervisión de la Dra. Alda resultó fundamental para alcanzar – a través de un esforzado ejercicio de disociación – la separación que se precisa para poder ejecutar el indispensable análisis crítico que exige un desafío de esta magnitud. Creo, en este sentido, que hay una diferencia y un apreciable valor agregado entre aquella investigación del DEA y esta tesis doctoral.

También quisiera agradecer a la Dra. Nilda Garré y al Lic. Gustavo Sibilla por el imprescindible apoyo que brindaron para la realización del Libro Blanco de la Defensa 2010. El procesamiento y análisis de datos e información allí presente han permitido presentar en este trabajo algunos aportes de carácter inédito para los estudios de la Defensa, y en términos más generales, para los estudios de políticas públicas. El accionar de funcionarios políticos que actúan desinteresadamente por transparentar la realidad de las instituciones que administran, brinda al investigador información indispensable para elaborar diagnósticos que, a su vez, deberían poder ayudar materialmente en la gestación de mejores políticas públicas.

A mi padre por sus observaciones y apoyo documental y bibliográfico.

A la memoria de mi abuelo, ex presidente del Centro de Militares para la Democracia Argentina (CEMIDA), quién enseñó a muchos amigos, colegas y compañeros a romper prejuicios. No se puede conducir, ni tampoco estudiar – al menos en mi caso – lo que no se estima.

A mi mujer Vero y a mis hijos Mateo y Francisca, por el amor y la paciencia.

ÍNDICE

CAPÍTULO PRIMERO - INTRODUCCIÓN	7
1.1 Objetivos	10
1.2 Justificación	15
1.3 Estructura capitular y estrategia de investigación	21
1.4 Hipótesis	25
CAPÍTULO SEGUNDO - LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES Y EL CONTROL CIVIL EN ARGENTINA	27
2.1 Introducción del capítulo	27
2.2 La singularidad de la conducción delegativa	28
2.3 Samuel Huntington y el problema del control civil	31
2.3.1 <i>Profesionalismo, disciplina y control civil</i>	34
2.4 El control civil en América Latina y el modelo clásico de Huntington	36
2.4.1 <i>Dominación, poder y prerrogativas militares – la desobediencia por delegación</i>	38
2.5 Síntesis del capítulo	45
CAPÍTULO TERCERO - CONFORMACIÓN DEL SISTEMA DE DEFENSA, DOCTRINAS MILITARES Y CONTROL CIVIL	48
3.1 Introducción del capítulo	48
3.2 La organización nacional y de sus FFAA	43
3.2.1 <i>Ejército de Línea, Guardia Nacional y Milicias</i>	53
3.3 La profesionalización del cuerpo de oficiales y el problema del control civil	54
3.3.1 <i>La Profesionalización de las FFAA y el Servicio Militar Obligatorio</i>	55
3.3.2 <i>El General Pablo Riccheri y el profesionalismo militar</i>	57
3.4 Intervencionismo militar en el s.XX – el origen del poder militar	58
3.4.1 <i>La germanización de las FFAA – neutralidad e intervencionismo</i>	59
3.5 La política militar del radicalismo – control civil subjetivo y golpes de Estado	61
3.6 El Ejército al poder - la “década infame”	64
3.6.1 <i>El Ejército como garante del “fraude patriótico”</i>	65
3.7 El Peronismo - la Doctrina de Defensa Nacional (DDN) y sus efectos sobre el profesionalismo militar	66
3.7.1 <i>La Doctrina de la Defensa Nacional</i>	68
3.8 Caída del peronismo – Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), policiamiento castrense y poder militar	75
3.9 El posperonismo y la DSN – desarticulación profesional y degradación moral de las FFAA	78
3.9.1 <i>La Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) y sus efectos sobre la profesionalidad militar</i>	80
3.9.2 <i>El golpe de 1976 y la crisis de identidad militar</i>	84
3.10 Conclusiones del capítulo	86
CAPÍTULO CUARTO – LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA: DEL INTERVENCIONISMO MILITAR AL DELEGACIONISMO CIVIL	91
4.1 Introducción del capítulo	91
4.2 La transición democrática y sus efectos sobre el poder militar y el control civil	92

4.3 La política de defensa del radicalismo (1983-1989)	99
4.3.1 <i>Juicio a las Juntas</i>	99
4.3.2 <i>Juicios al personal subalterno, reacción militar y Ley de Punto Final</i>	102
4.3.3 <i>Levantamientos militares y Ley de Obediencia Debida</i>	103
4.3.4 <i>Reforma militar, control civil y Ley de Defensa</i>	107
4.4 Conclusión - conducción de la política de defensa (1983-1989)	110
CAPÍTULO QUINTO – DE MENEM A LA “ALIANZA” - CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA Y DELEGACIONISMO POLÍTICO	114
5.1 Introducción del capítulo	114
5.2 Los problemas militares heredados: los juicios y las internas en el Ejército	116
5.3 La política económica y exterior del menemismo – del neoliberalismo al “realismo periférico”	120
5.4 El fin de la Guerra Fría y el nuevo orden mundial	124
5.5 La superación de históricas disputas regionales en el Cono Sur	128
5.6 Las “nuevas amenazas” – un fallido intento por redefinir el rol de las FFAA	131
5.6.1 <i>Las viejas “nuevas amenazas”</i>	132
5.6.2 <i>El Poder Legislativo y la construcción del control civil – el heterogéneo lobby securitizador</i>	134
5.6.3 <i>“Delegacionismo” y “nuevas amenazas”</i>	136
5.7 Conclusión	138
CAPÍTULO SEXTO – LA POLÍTICA DE DEFENSA EN EL KIRCHNERISMO	143
6.1 Introducción del capítulo	143
6.2 El gobierno de la “Alianza” – crisis económica y política	144
6.2.1 <i>Las FFAA y las “nuevas amenazas”</i>	146
6.2.2 <i>La sanción de la Ley de Inteligencia Nacional</i>	147
6.2.3 <i>La crisis de diciembre de 2001</i>	147
6.3 El comienzo de la era “K” – de Néstor a Cristina Kirchner (mayo 2003 – diciembre de 2010)	148
6.4 La política de derechos humanos del kirchnerismo y su impacto sobre las FFAA	150
6.5 La proyección internacional de la política de defensa	152
6.6 Articulación del Sistema de Defensa y el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	157
6.7 La transformación estructural del Sistema de Defensa y la construcción de un efectivo gobierno político	164
6.7.1 <i>Desorientación estratégica</i>	165
6.7.2 <i>Marco normativo incompleto</i>	166
6.7.3 <i>Ausencia de organización militar conjunta</i>	167
6.7.4 <i>Funciones civiles bajo órbita militar</i>	169
6.7.5 <i>Modelo de formación profesional perimido y ausencia de una política transversal de género y derechos humanos</i>	170
6.7.6 <i>La productividad normativa de la gestión ministerial “K”</i>	175
6.7.7 <i>La incompleta conformación de un servicio civil de la Defensa</i>	176
6.7.8 <i>La estrechez presupuestaria y sus efectos sobre la obediencia militar</i>	179
6.7.9 <i>Estructura de personal y despliegue territorial anacrónico</i>	182

6.8 Conclusión del capítulo	186
CAPÍTULO SÉPTIMO – CONCLUSIONES, PERSPECTIVAS Y PROSPECTIVA	189
7.1 Los determinantes del caso argentino	190
7.2 La conducción política en los gobiernos de transición y consolidación democrática	191
7.3 El balance de la gestión kirchnerista y la opinión de la comunidad epistémica	193
7.4 El camino restante y las reformas pendientes	198
7.4.1 Creación y consolidación de un cuerpo de administradores y funcionarios civiles de la defensa	198
7.4.2 Materialización de la reforma institucional – el nuevo diseño de fuerzas	200
7.5 A modo de síntesis y colofón	202
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	206

LISTA DE SÍMBOLOS, ABREVIATURAS Y SIGLAS

ALBA: Alternativa Bolivariana para las Américas
ANAC: Administración Nacional de Aviación Civil
CAERCAS: Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades del Conflicto del Atlántico Sur
CAREM: Central Argentina de Elementos Modulares
CDS: Consejo de Defensa Suramericano
CEED: Centro de Estudios Estratégicos
CINAR: Complejo Industrial Naval Argentino
CITEDEF: Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa
CNEA: Comisión Nacional de Energía Atómica
Cnel: Coronel
CODENA: Consejo de Defensa Nacional
CONAE: Comisión Nacional de Actividades Espaciales
CONINTES: Conmoción Interna del Estado
DDN: Doctrina de Defensa Nacional
DGFM: Dirección General de Fabricaciones Militares
DPDN: Directiva de Política de Defensa Nacional
DSN: Doctrina de Seguridad Nacional
EE.UU: Estados Unidos
EMBRAER: Empresa Brasileira de Aeronáutica
EMCO: Estado Mayor Conjunto
FF.AA: Fuerzas Armadas
FFPPySS: Fuerzas Policiales y de Seguridad
GRADICOM: Grandes Dimensiones Propulsante Compuesto
Gral: General
IAF: Instituto de Ayuda Financiera
ISEN: Instituto del Servicio Exterior de la Nación
MERCOSUR: Mercado Común del Sur
MINUSTAH: Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití
MP: Misiones de Paz
ONU: Organización de las Naciones Unidas
PACIC: Programa de Abastecimiento Conjunto de Insumos Comunes
PECOMP: Plan Plurianual de Equipamiento Conjunto para las Operaciones Militares de Paz
Plan CaMil: Plan de Capacidades Militares
PSA: Policía de Seguridad Aeroportuaria
RENAR: Registro Nacional de Armas
SICAMAN: Sistema de Capacidades de Mantenimiento de las Fuerzas Armadas
SIGID: Sistema Integrado de Gestión de Inversiones para la Defensa
SOMISA: Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina
TANDANOR: Talleres Navales Dársena Norte
Tte: Teniente
UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas

*¿Por qué di en agregar a la infinita
serie un símbolo más? ¿Por qué a la vana
madeja que en lo eterno se devana,
di otra causa, otro efecto y otra cuita?
("El Golem", Jorge Luis Borges, 1958)*

CAPÍTULO PRIMERO

1. INTRODUCCIÓN

Durante las Pascuas del año 1987 un grupo de oficiales del Ejército Argentino, denominados “carapintadas” por el camuflaje militar que utilizaban para diferenciarse del generalato “de escritorio”, se amotinó en la Escuela de Infantería de la Guarnición Campo de Mayo (en el Gran Buenos Aires). Reclamaban cambios en la cúpula del Ejército y una solución política para los juicios que oficiales de rango intermedio estaban enfrentando por delitos de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar (1976-1983). El creciente desprecio y resentimiento que sentían hacia la conducción del Ejército se fundaba en el hecho de sentirse doblemente “entregados”, tanto en el transcurso y después de la guerra de Malvinas (1982), como al momento de ampararlos y auxiliarlos respecto a las investigaciones y procesamientos iniciados con relación a los hechos ocurridos en los “años de plomo”.

Ante esta circunstancia, Raúl Alfonsín, entonces Presidente – y por mandato constitucional Comandante en Jefe de las FFAA – ordenó al Gral. Ernesto Alais, jefe del 2º Cuerpo de Ejército (con sede en la ciudad de Rosario), avanzar y reprimir a los sediciosos¹. Sin embargo, e inexplicablemente, las tropas de Alais no arribaban al teatro de operaciones, y mientras la crisis aumentaba la sociedad temió que se estuviera jugando la suerte, una vez más, de la institucionalidad democrática y republicana.

Pese a su auto declamada subordinación, las tropas reunidas por el Gral. Alais no parecían dispuestas a intervenir sobre sus camaradas insurrectos². La prometida represión y conjuración de la rebelión parecía así abortarse. Para entonces ya se habían concentrado en la céntrica Plaza de Mayo

¹ Diario Clarín, 8 de abril de 2007: <http://edant.clarin.com/suplementos/zona/2007/04/08/z-03101.htm>

² Diario Página 12, 24 de diciembre de 2011: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-184131-2011-12-24.html>

centenas de miles de personas, además de los principales partidos políticos y organizaciones sindicales. El Presidente Alfonsín, secundado por referentes del Partido Justicialista – entonces el principal partido opositor – anunció a la multitud que iría personalmente a persuadir a los amotinados para que se rindieran. Horas después volvería a aparecer anunciando que los *carapintadas* habían depuesto su actitud. Despediría a la muchedumbre con una frase que ya se encuentra en los anales de la historia: “La casa está en orden y no hay sangre en la Argentina. Le pido al pueblo que ha ingresado a la Plaza de Mayo que vuelva a sus casas a besar a sus hijos y a celebrar las Pascuas en paz en la Argentina”³.

A las semanas se conocería que la rendición no fue incondicional y que por el contrario supuso una serie de condicionamientos hacia a las autoridades políticas: impunidad para sí y para varios colegas que estaban siendo juzgados por crímenes de lesa humanidad; cambios en la conducción del Ejército y evitar persecuciones y purgas posteriores para el personal involucrado en el levantamiento. Como veremos en el capítulo tercero, algunas de estas condiciones se cumplirían y otras no.

Catorce años después de aquel episodio, en diciembre de 2001, Argentina atravesó una gravísima crisis financiera, económica, política y social. Durante poco más de una semana se alternaron cinco presidentes distintos, la gente perdió sus depósitos bancarios en dólares (a cambio recibiría bonos), el PBI caería en 2002 un -10,9%, aumentado además drásticamente los índices de desempleo, pobreza y desigualdad. Como si fuera poco, también subieron de manera exponencial los indicadores de delincuencia, criminalidad y violencia. Sin embargo, este episodio depararía una anomalía histórica. Más que un evento se trató de un “no-suceso”, un acontecimiento inédito respecto a situaciones de crisis institucional en los 190 años de historia previos: las FFAA no intervinieron en la crisis, de hecho dejaron en claro que no les correspondía hacerlo⁴. José Manuel Ugarte ubica esta singularidad histórica en los siguientes términos:

³ Diario Página 12, 4 de agosto de 2012 <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-191369-2012-04-08.html>

⁴ En los álgidos meses de la crisis, el Jefe del Estado Mayor del Ejército, Gral. Brinzoni declararía: "las Fuerzas Armadas no son una opción, son parte de la Argentina, comparten y sufren las mismas dificultades"; <http://edant.clarin.com/diario/2002/05/30/p-01601.htm>

En realidad, la verdadera garantía de la Constitución fue que, efectivamente, ningún sector político, social o económico significativo consideró a las FFAA como alternativa política; a gran diferencia de otras épocas de la historia argentina (...) Pero también es justo reconocer que nada hicieron dichas Fuerzas para que se las considerase como alternativa (...) Fue ejemplar la disciplina observada por las FFAA durante los peores momentos de incertidumbre política y económica producidos en diciembre de 2001 y enero de 2002, pese a que como todo asalariado, sus integrantes se vieron afectados por la fuerte devaluación y drástica reducción del poder adquisitivo de la moneda (Ugarte, 2003, p.34)

Nueve años después de estos episodios, es decir hacia finales de 2010, la totalidad de la conducción militar del último gobierno de facto (aquellos que aun vivían) había sido enjuiciada y condenada por crímenes de lesa humanidad y se encontraba purgando su pena en cárceles comunes. En tanto, cientos de oficiales cumplían condenas por crímenes aberrantes, mientras centenares más aguardaban la realización de un juicio oral que determinara su grado de responsabilidad por las violaciones a los derechos humanos acaecidas en los '70s. El Gral. Alais, aquel que no pudo cumplir las órdenes presidenciales de reprimir a los *carapintadas*, se encontraba procesado y aguardando un juicio por asociación ilícita agravada, tortura seguida de muerte, homicidio triplemente calificado, privación ilegítima de la libertad, violación sexual, abuso deshonesto y violación de domicilio⁵. El jefe del levantamiento “carapintada”, el ex Tte. Coronel Aldo Rico, se “recicló” como referente político de un partido del oeste del Gran Buenos Aires. El ex jefe del Ejército durante aquellos episodios de Pascua, Héctor Ríos Ereñú, fue procesado en 2010 por secuestro y asesinato de un dirigente de la Juventud Peronista de Salta en el año 1976 y cumplía entonces arresto domiciliario⁶. El entonces Jefe de la Armada (1983-1989), Ramón Arosa, comenzaría a ser investigado en 2011 por su presunta implicación en la mega causa ESMA⁷ y sería convocado a prestar declaración ante la justicia para determinar su grado de responsabilidad en los hechos investigados⁸. Mientras tanto, a lo largo de los últimos veinte años, las conducciones del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea asumieron de manera crítica y explícita el rol que les cupo a en el asalto al orden constitucional y en el ejercicio del terrorismo de estado contra la ciudadanía.

⁵ Diario Tiempo Argentino, 25 de febrero de 2012; <http://tiempo.infonews.com/2012/02/25/argentina-68634-elevan-a-juicio-otra-causa-de-lesa-humanidad.php>

⁶ Diario Página 12, 14 de octubre de 2010; <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-154958-2010-10-14.html>

⁷ Es la denominación que reciben los procesos judiciales por delitos de lesa humanidad cometidos en el centro clandestino de detención de la Escuela Mecánica de la Armada (ESMA). El número de imputados en esta mega-causa asciende a 17, siendo la causa con el mayor número de imputados.

⁸ Diario Página 12, 20 de junio de 2011; <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-170464-2011-06-20.html>

1.1 Objetivos

Los acontecimientos descritos en los párrafos anteriores tenían por finalidad provocar los siguientes interrogantes: ¿Qué sucedió entre 1987, 2001 y 2010 para que las cosas cambiaran tan radicalmente?, ¿cómo se pasó de una situación en las que las FFAA protagonizaron abiertos desafíos a la Constitución y las instituciones, a un silencio profesional?, ¿qué motivó que en poco tiempo – y en claro contraste con otras experiencias de transición democrática en la región y el mundo – las presiones y prerrogativas militares en pos de elevados márgenes de impunidad (y las concesiones políticas en tal sentido) se transformaran en investigaciones y procesamiento de todos los responsables de delitos atroces cometidos durante la última dictadura militar?, ¿ha tenido algo que ver en esta tendencia la evolución en el denominado “control civil” de las FFAA desde 1983 hasta la 2010?

Para responder estos interrogantes el presente trabajo deberá dar cuenta de cuáles fueron los factores determinantes que permitieron gestar una política de defensa y unas relaciones cívico-militares que evolucionaron de manera progresiva hacia la constitución de un moderno sistema de administración de la defensa⁹. Esa progresividad implicó, en primer lugar, la consolidación del sistema democrático, y por lo tanto, la neutralización de toda posibilidad de usurpación de las instituciones por parte de las FFAA, o cualquier tipo de práctica tutelar o condicionante como las que históricamente sufrieron varios gobiernos elegidos por voluntad popular a lo largo del s.XX. La gestación de un sistema de defensa avanzado no se agota sin embargo en la subordinación de las FFAA al orden constitucional. Es evidente que ésta constituye una condición necesaria para que ello suceda, pero no así suficiente. Sería falaz hablar de un sistema de defensa moderno donde la conducción política estratégica de la defensa – y eventualmente de la guerra – estuviera en manos de los niveles técnico-profesionales (los militares) de dicho sistema. Por ello, los interrogantes planteados hasta el momento solamente desnudan la parte más elemental del problema del control

⁹ Debe aclararse que este atributo no hace referencia a la modernidad y complejidad de los sistemas de armas, sino a la funcionalidad, integralidad y dinámica que deben caracterizar a un sistema propiamente dicho.

civil de las FFAA y la conducción política de la defensa.

Precisamente se postulará que desde comienzos de la década de 1990 las FFAA se encontraban plenamente subordinadas al orden democrático y republicano. Sin embargo, la conducción civil del sector siguió supeditando en las propias fuerzas militares, de manera atomizada y asistémica, asuntos relativos a misiones, presupuesto, formación, doctrina, planeamiento e inteligencia, entre otros. Todo ello bajo un particular ejercicio del mando que ha sido caracterizado por algunos autores como *delegacionismo* (López, 1988, 1994; Sain, 1994). La contracara y complemento del *delegacionismo* político sería el autogobierno de las FFAA. Y los efectos del *delegacionismo* y el autogobierno militar resultarán en un ineficiente manejo de los recursos públicos y en la disposición de un sistema de defensa ineficaz.

El objetivo central del presente trabajo será el de demostrar que durante el período 2003-2010 se llevó adelante una progresiva desarticulación de la actitud *delegativa* de conducción, o lo que es lo mismo, la construcción de un efectivo gobierno político de la defensa. Por medio de leyes, decretos, resoluciones y reglamentaciones de todo tipo; y a través del ejercicio cotidiano del mando y la dirección, se fueron superando una serie de disfuncionalidades que encontraban al sector defensa – a comienzos del nuevo milenio – sumido en una profunda crisis de identidad, una desorientación profesional y una anemia operativa.

Se demostrará que el período 2003-2010 no solamente constituyó una etapa de evolución y construcción de la conducción política de la defensa en la Argentina democrática *post* 1983, sino también el punto donde el control civil alcanzó su máxima expresión histórica. No obstante, también se argumentará que esta transformación, que bien puede ubicar a la Argentina como un referente regional en materia de control civil, presenta al menos dos elementos que parecen operar negativamente en un nivel sub-estructural de la ecuación “gobierno político de la defensa”, limitando su completamiento a través de las condiciones materiales y operativas que concretizan la conducción civil y la obediencia militar.

En primer lugar destaca la ausencia de un cuerpo técnico-profesional que pueda llevar adelante

la división de tareas y responsabilidades entre los conductores políticos civiles y el personal profesional militar. Se trata de una falencia que opera en dos sentidos. El primero de ellos cuantitativo, simplemente porque el universo de civiles especializados en la problemática de defensa es muy limitado. El segundo cualitativo, porque dadas las características del sector público argentino, tampoco existe certeza intertemporal alguna que garantice estabilidad y proyección laboral a aquellos que, trabajando en este sector y habiendo adquirido *expertise* a través de la práctica profesional cotidiana, deseen desarrollar una carrera profesional propiamente dicha en el Ministerio de Defensa. Lamentablemente no se trata ésta de una peculiaridad que afecta exclusivamente al sector Defensa, sino que por el contrario constituye un déficit estructural del Estado argentino, dónde, amén de contadísimas excepciones (destaca el Servicio Exterior de la Nación), no ha existido una carrera de funcionario público como bien ocurre, por poner solo unos ejemplos, en Gran Bretaña, Francia o Japón.

Oscar Oszlak (Oszlak, 2009, p.2) define el conjunto de reglas que determinan la existencia de un sistema de servicio civil bajo los siguientes preceptos:

garantizar a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera funcionarial, lo cual debe reflejarse en un cuerpo normativo especial. Además, la disponibilidad oportuna del personal supone la aplicación de criterios, métodos y tecnologías que aseguren el acceso de los más aptos, su adecuada ubicación en los puestos de trabajo, la periódica evaluación de su desempeño y su eventual promoción, el reconocimiento de una compensación justa por sus servicios y la vigencia de derechos y obligaciones que permitan su realización profesional y su estabilidad en el empleo en tanto reúna y ratifique su desempeño meritorio y su conducta honesta y transparente.

La mayoría de las condiciones señaladas por Oszlak no se cumplen en Argentina, sino muy por el contrario. El economista de la defensa, T.Scheetz (Scheetz, 1996, p.19)¹⁰, describe esta circunstancia de una manera un tanto más brutal:

Existe en Argentina, como en otros lugares, una política de los partidos políticos de capturar instituciones del Estado como botín de guerra política (.....) Es una regla tácita, por ejemplo, que tienen derecho a colocar amigos (sin criterio de méritos o idoneidad, sino por vínculo político) en cualquier puesto (desde el más alto hasta el más bajo) de la administración que ellos controlan. Un 'civil service' al estilo inglés no existe.

Si la arbitraria rotación de personal descrita involucrara cierto grado de calificación para la

¹⁰ Thomas Scheetz, "La racionalidad en la toma de decisiones respecto a la seguridad externa, las adquisiciones bélicas y el desarrollo tecnológico nacional", manuscrito hecho para SIPRI, Buenos Aires, 1996.

gestión de los problemas de la defensa, la misma podría ser criticable como modelo dirigencial o, desde un punto de vista ético, por sus inherentes e incuestionables arbitrariedades. Pero, *ceteris paribus*, sus efectos no serían tan nocivos sobre el control civil de las FFAA. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en otras áreas del Estado, los efectos en el sector Defensa han sido particularmente palpables.

Existen áreas del sector público donde las exigencias cotidianas de la gestión no permiten disimular la falta de idoneidad profesional del personal contratado. Este podría ser el caso de ministerios como Economía o Salud. Por afinidad ideológica o política podrá escogerse en todo caso un “peor” economista para gestionar en el área financiera o presupuestaria del Estado o un “peor” médico para gestionar las áreas de salud reproductiva o discapacidad. No obstante, en términos comparados respecto al personal civil de la defensa, hay sobre-oferta de economistas y médicos y por lo tanto “peores” economistas y “peores” médicos como alternativa *second best* para esas áreas de gobierno. Por otro lado, hay sectores, como Desarrollo Social o Interior por caso, donde un variopinto de profesiones puede gestionar, mejor, peor o mediocrementemente una serie de programas. El dilema de la defensa es que existe un universo de decenas de miles de profesionales militares que, de acuerdo a las normas y, por supuesto, a las prerrogativas de buen gobierno analizadas en este y otros trabajos, deben recibir lineamientos e instrucciones superiores. Esto indefectiblemente requiere cierta capacidad que puede ser adquirida a través de un proceso de formación tradicional, o bien a través de la práctica profesional diaria. Como ilustra Germán Montenegro (Montenegro, 2013, pp. 222-223) resulta un deber indelegable del Estado:

asegurar la posibilidad de generar estas capacidades humanas especializadas y de proyectarlas profesionalmente dentro de una carrera burocrático estatal (.....) Sólo de esta manera es factible pensar en la posibilidad de construir una verdadera capacidad gubernamental que permita implementar el gobierno político y civil de la defensa, quebrar la tradición de debilidad institucional que ésta arrastra y asegurar su persistencia y viabilidad en el futuro.

Ante la escasez de una masa crítica de civiles con conocimientos profesionales del área resultarán muy previsibles dos efectos: la delegación en las propias FFAA de la mayoría de los

asuntos relativos a la política militar; y la incorporación excesiva¹¹ de militares retirados o en actividad para gestionar varios campos de la política de defensa. Dos aspectos reñidos directamente con la noción de control civil.

El segundo de los elementos que parece perjudicar la materialización de las reformas impulsadas reside en la capacidad material de las FFAA para cumplir las misiones asignadas. En este caso nos estaríamos refiriendo no ya a una no-obediencia producto de una incapacidad de conducir, como sugiere el enfoque *delegativo* clásico, sino de una no-obediencia producto de una incapacidad material para satisfacer los niveles mínimo-aceptables de alistamiento, adiestramiento y sostenimiento de personal y equipos que debe cumplir cada una de las tres fuerzas para atender las diferentes misiones asignadas.

Podemos Ilustrar esta idea con un ejemplo muy reciente. La campaña antártica 2012/2013¹² no pudo completarse por primera vez en 60 años¹³ porque el único buque rompehielos con que cuenta la Armada Argentina continuaba en reparación¹⁴, la empresa contratada para suplir las capacidades de este último incumplió los términos del contrato¹⁵ y la disposición de aeronaves de transporte táctico Hércules C-130 no fue la suficiente como para garantizar, por vía aérea, la provisión de los insumos necesarios en el tiempo previsto.

El ejemplo es elocuente: las FFAA, en este caso particularmente la Armada y la Fuerza Aérea, no pudieron cumplir la orden y misión asignada por las autoridades políticas por una incapacidad material de llevarla cabo. Se trata de un particular caso de no-obediencia que no es producto de

¹¹ De ningún modo puede soslayarse el aporte que la experiencia profesional de militares en actividad o en situación de retiro pueden aportar a la gestión en defensa. Es por ello que la referencia se hace respecto a una utilización excesiva. Esto involucra básicamente una situación en la cual el asesoramiento de los militares adquiere una influencia tal que nulifica o neutraliza gravosamente la capacidad propia de dirección de las autoridades civiles.

¹² En Argentina es responsabilidad de la FFAA apoyar logísticamente el Plan Anual Antártico elaborado por la Dirección Nacional del Antártico, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores. Lo hacen a través del Comando Conjunto Antártico (COCOANTAR) el cual depende a su vez del Comando Operacional del Estado Mayor Conjunto.

¹³ Ver <http://www.lanacion.com.ar/1582451-fracaso-la-polemica-campana-antartica>

¹⁴ En abril de 2007 el rompehielos ARA “Almirante Irizar” sufrió un incendio mientras navegaba por aguas del mar argentino. Tal fue la seriedad del siniestro que el buque corrió serio riesgo de hundimiento. Fue trasladado a puerto por otras embarcaciones de la Armada y desde entonces comenzó un largo proceso de reparación y modernización que se prevé culmine a mediados de 2016.

¹⁵ Diario Perfil, 9 de mayo de 2009; <http://www.perfil.com/politica/Imputaron-a-Puricelli-y-a-su-hijo-asesor-por-el-curro-antartico-20130509-0006.html>; diario La Nación, <http://www.lanacion.com.ar/1580167-fallida-campana-antartica>; http://www.clarin.com/politica/Imputaron-Puricelli-cuestionadas-licitaciones-antartica_0_916108442.html

insubordinación, autonomía, prerrogativas o asimetría de información. Ciertamente – si se plantea y prescribe la relevancia de la conducción civil en los asuntos de la defensa – existe entonces una responsabilidad política en el hecho de que las FFAA no cuenten con los recursos financieros necesarios para cumplir, eventualmente, su misión principal (la guerra), y las múltiples misiones subsidiarias que cotidianamente llevan adelante.

De manera tal que esta evolución hacia la construcción de un gobierno político de la defensa será cuidadosamente analizada, resaltando los aspectos y circunstancias que han posibilitado un claro avance en materia de control civil, como aquellos que aun inhiben su plena materialización.

1.2 Justificación

Existen varios trabajos acerca de las particulares características de la transición democrática argentina (Portatiero y Nun, 1987; Guillermo O'Donnell, 1994; López, 1994; Sain, 1994, 2011), como asimismo numerosos trabajos sobre las relaciones cívico-militares en los años `80s y `90s¹⁶. Como fuera señalado en el apartado anterior, algunos de estos autores han desarrollado el concepto de conducción *delegativa* de la política de defensa como un ejercicio incompleto e ineficaz de mando y, por lo tanto, alejado de lo que puede concebirse en términos más generales como “buen gobierno”. Sin embargo, son escasos los trabajos que han analizado la década 2001-2010 bajo este prisma. Por tratarse de un período reciente, hay razones de carácter cronológico para que así sea. Por ello, el objetivo principal del presente trabajo, de documentar la progresiva deconstrucción del *delegacionismo* político como método de conducción durante el período 2003-2010, constituye un novedoso aporte a los estudios sobre políticas de defensa y relaciones cívico-militares en particular, y sobre políticas estatales y administración pública en general.

Asimismo, la identificación de los elementos que eventualmente posibilitaron la superación del *delegacionismo* político en materia de defensa podría funcionar como disparador para la

¹⁶ Se hará una continua referencia a los mismos a lo largo del trabajo, como asimismo en el anexo bibliográfico.

formulación de estudios comparados que permitan ubicar otras experiencias nacionales en relación a los parámetros encontrados y evaluar, para cada país, la agenda de reformas pendientes en este sector. Por otro lado, el esclarecimiento de los rasgos diacríticos del caso argentino coadyuvaría al sostenimiento de los puntales que consolidaron la mentada reforma – amén de las dificultades señaladas en párrafos anteriores – y contribuir para evitar o minimizar los efectos de eventuales intentos contrarreformistas¹⁷.

Para llevar adelante este esquema será preciso analizar los antecedentes que influyeron para que la situación en el sector de la defensa, a comienzos del s.XXI, fuera la descrita en párrafos anteriores. Por ello será preciso encarar un análisis que inexorablemente apelará a la historiografía a fin de identificar aquellos elementos que hayan dejado su impronta en la evolución posterior tanto de las FFAA, como del sistema social, político y económico en el cual están insertas. Así, por caso, elementos como el surgimiento de las doctrinas de Defensa Nacional (DDN) y Seguridad Nacional (DSN); o el rol que tuvieron las FFAA en el incipiente desarrollo de industrias estratégicas como el petróleo o el acero, serán aspectos de una importancia insoslayable a la hora de interpretar, esclarecer y en última instancia validar, las hipótesis que más adelante serán formuladas.

Más allá de la relevancia documental del análisis histórico de largo plazo, el foco principal estará puesto en examinar la evolución de las variables descritas desde la restauración democrática en diciembre de 1983, poniendo particular atención, de acuerdo los objetivos planteados, en el período 2003-2010, y dando cuenta ulteriormente de un cambio paradigmático en el ejercicio de conducción de la política de defensa.

¹⁷ El 3 de julio de 2013 en el acto de puesta en funciones de los nuevos jefes de las FF.AA., con motivo de una inundación que dejó decenas de muertos en la ciudad de La Plata, la Presidente afirmó que para que *"esta refuncionalización de las Fuerzas Armadas no sea solamente una cuestión meramente formal, sino conceptual (.....) hemos creado la Secretaría de Articulación Militar para la Emergencia"*. Si bien la asistencia de las FFAA en situaciones de catástrofe está claramente prevista como una función subsidiaria de las mismas, la creación con rango de Secretaría de Estado parecería burocráticamente asignarle otro nivel de importancia a esta tarea. En el mismo acto, el Gral. César Milani, entonces Jefe de Estado Mayor del Ejército, dijo: *"Quiero que mi Fuerza acompañe el Proyecto Nacional"* (http://www.clarin.com/politica/Asumio-jefe-Ejercito-alineo-kirchnerismo_0_949705032.html). Más allá de la controversia y rechazo que generaron estas declaraciones en buena parte del espectro político, Milani ratificó su deseo de *"ser parte de un Ejército que sea parte de un proyecto nacional, que ayude a construir obras de infraestructura, que desarrolle el país"* (<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-224962-2013-07-21.html>). Si bien los dichos y acciones reseñados no se han traducido aun en transgresiones concretas a los avances que serán descritos en este trabajo, ciertamente abren un interrogante respecto al futuro.

Una vez introducidos los antecedentes históricos más significativos, se examinará en más detalle un proceso que empezó de manera tortuosa en los 80s, con una transición democrática “por colapso” (1983). Es decir, no negociada entre las salientes autoridades *de facto* y el novel gobierno constitucional. Una década, además, teñida por una fuerte influencia de la “corporación” militar y en la que la institucionalidad democrática debió sortear nada menos que cuatro levantamientos militares¹⁸.

La evolución en el plano legislativo, fundamental a la hora de examinar competencias, atribuciones y ámbitos de operación – y por lo tanto elemental para discernir las facultades legales de conducción que poseían las autoridades políticas de turno – será descrita en términos de un avance lento pero constante. A través de una serie de reformas alcanzadas por amplio consenso pluripartidario y jurídicamente consistentes a través del tiempo, el Congreso sancionó un plexo normativo en el que progresiva e intercaladamente se destacan la Ley de Defensa Nacional (1988), la Ley de Seguridad Interior (1992), la Ley de Servicio Militar Voluntario (1994), la Ley de Reestructuración de las FFAA (1998) y la Ley Nacional de Inteligencia (2001).

De modo tal que a comienzos de la década 2001-2010, la República Argentina contaba con un *corpus iure* que, en un nivel macro, establecía con claridad qué podían hacer y qué no hacer las FFAA y delimitaba expresamente el ámbito jurisdiccional de las mismas. Este nivel de análisis permitirá acreditar que durante buena parte de las décadas de los ´80s y 90s, si bien las autoridades políticas contaban con las prerrogativas e instrumentos jurídicos suficientes como para llevar adelante un gobierno efectivo sobre las FFAA, por diferentes motivos que serán analizados, renunciaron a esa responsabilidad.

En el plano judicial, a diferencia del parlamentario, el progreso en los tribunales fue errático.

¹⁸ El primero de ellos fue el reseñado en los primeros párrafos de este trabajo. Un segundo episodio de similares características aconteció, en enero de 1988, en el Regimiento de Infantería 4 de Monte Caseros, provincia de Corrientes. El tercero, en diciembre de 1988, fue encabezado por el entonces Coronel Mohamed Alí Seineldín con epicentro en el Batallón de Logística 10 de Villa Martelli (provincia de Buenos Aires). El cuarto y último levantamiento tuvo lugar en diciembre de 1990 en diversas instalaciones militares, entre ellas el Edificio Libertador, sede del Estado Mayor del Ejército. A diferencia de los tres episodios anteriores, este levantamiento deparó varios muertos entre tropas leales, rebeldes y ciudadanos comunes, siendo exitosamente reprimido y neutralizado por la conducción política y militar de entonces.

Comenzó con un histórico juicio a las Juntas Militares¹⁹ en abril 1985 y continuó poco tiempo después con el procesamiento de cientos de oficiales de las FFAA, de las fuerzas de seguridad y de algunos civiles. No obstante, este devenir fue sucesivamente revertido a raíz de la promulgación de las leyes de Punto Final (1986) y Obediencia Debida (1987), y la sanción de los indultos presidenciales a los jefes militares de la dictadura (1990). En este sendero de marchas y contramarchas, posteriormente ocurriría la reactivación penal de las causas suspendidas y el inicio de muchos expedientes más a partir de los denominados “juicios por la verdad” (1998)²⁰; la sanción de la Ley N°25779 (2003) de nulidad de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida y la declaración por parte de la Suprema Corte de Justicia de la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad (2004).

De modo tal que, a diciembre de 2010, las actuaciones vinculadas a delitos cometidos durante la última dictadura militar acumulaban 820 procesados, 353 elevaciones a juicio y 199 condenados²¹. No se trata éste de un elemento de una trascendencia meramente ética o deontológica, y por lo tanto presuntamente carente de poder explicativo respecto a los objetivos esbozados en este trabajo. Por el contrario, constituye un componente de una materialidad sustantiva en al menos dos aspectos: uno que podríamos definir como “material” y otro como “intangible”.

En el plano “material”, fueron las demandas por la suspensión de los juicios las que motivaron serios incidentes de indisciplina e insubordinación por parte de las FFAA en los ‘80s y principios de los ‘90s. En tanto que en plano “intangible”, algunos autores han señalado (García Lupo, 1987; López 1994) la degradación moral que entrañó para las FFAA involucrarse en delitos aberrantes como el secuestro, la tortura, la desaparición forzada o el robo de niños; constituyendo una rémora que aún perdura a nivel institucional.

En este contexto, el período 2003-2010 será descrito como aquel en el que se pudo y se supo

¹⁹ El máximo órgano ejecutivo creado por las FFAA tras el golpe militar de 1976.

²⁰ Se trata de procesos judiciales sin efectos penales, iniciados en 1998 en la Cámara Federal de La Plata, con el objetivo de investigar qué ocurrió con las personas desaparecidas durante la última dictadura.

²¹ A principios de 2015 la Procuraduría de crímenes contra la humanidad contabilizaba 1136 procesados, 563 condenados y 52 absueltos. <http://www.fiscales.gob.ar/lesa-humanidad/las-cifras-de-los-juicios-563-condenados-50-absueltos-y-casi-900-procesados/>

asumir las responsabilidades que constitucionalmente corresponden a las autoridades políticas legitimadas por la elección ciudadana. En esta etapa por medio de leyes, decretos y resoluciones se definió con claridad, entre otras cosas, la misión principal de las FFAA y las misiones denominadas subsidiarias; se fortaleció y dotó de ejecutividad al Estado Mayor Conjunto; se planificó estratégicamente las capacidades a conservar, fortalecer y desarrollar en el corto, mediano y largo plazo, superando así el tradicional método de planificación por hipótesis de conflicto; se recuperó e integró las áreas de ciencia, tecnología y producción para la defensa; se promovió la “conjuntez” en los ámbitos de formación, adquisición y mantenimiento de equipamiento, y en el desarrollo de las operaciones militares; se fortaleció funcional y burocráticamente al Ministerio de Defensa; se aplicó una política transversal de derechos humanos y género desde las FFAA y hacia dentro de las mismas. En conclusión: se ejerció el cumplimiento de las Constitución, las leyes y los deberes de funcionario público en el ámbito de la defensa. Se gobernó políticamente esta área del Estado, permitiendo sobreponer buena parte del lastre heredado de la etapa de conducción *delegativa*.

Asimismo, dicha superación involucró no solamente el ejercicio del gobierno de la política de defensa y la política militar por parte de las autoridades elegidas a partir de la elección popular, sino también la articulación desde la propia especificidad del sector con una estrategia nacional de desarrollo basada en la industrialización, la investigación aplicada y la generación de valor agregado. Como será analizado en el quinto capítulo de este trabajo, sectores cualitativamente muy importantes por sus efectos *spillover* sobre el resto del tejido económico recibieron un fuerte impulso a partir de 2003 desde el sector de la defensa. Resultan particularmente paradigmáticos los casos de la propulsión nuclear y el acceso al espacio, dos ámbitos donde Argentina, en términos regionales y globales, poseería ventajas comparativas.

Con relación a la propulsión naval para buques, Argentina encuentra en el sector defensa un área donde potenciar los importantes avances logrados en el desarrollo de reactores de potencia pequeños. En este sentido el desarrollo de un submarino nuclear, anunciado públicamente a mediados de 2010, no se justificaría cabalmente como un fin, ya que la proyección estratégica de

fuerzas no condice con la postura estratégica defensiva formulada por el país; y las aguas de jurisdicción nacional – poco profundas – tampoco permitirían potenciar las capacidades de un sistema de armas de estas características. Sin embargo, el desarrollo de dicho submarino terciaría fundamentalmente como medio para el dominio de la generación de energía a partir del átomo en plataformas de bajas dimensiones. Como se verá en más detalle en el quinto capítulo, a diferencia de las grandes centrales de potencia donde la industria ha alcanzado un alto grado de madurez, el desarrollo de reactores pequeños encuentra a la Argentina, a través de su prototipo CAREM, ubicada en un reducido nicho de actores. La versatilidad y potencialidad que entraña el dominio de esta tecnología tendría implicancias en una multiplicidad de sectores: la industria; la minería; la generación de energía eléctrica en localidades medianas y pequeñas; las actividades antárticas²² o inclusive el transporte marítimo mercantil.

Algo similar ocurre con la tecnología espacial, ya que Argentina cuenta con un importante acervo en la materia. Sin embargo, a diferencia del campo nuclear donde el país históricamente ha marchado de manera diplomáticamente cautelosa y criteriosa, el desarrollo de tecnología de “vectores” – casi un eufemismo para referirse a cohetes y misiles – ha sido indudablemente más accidentado.

Como respuesta al desbalance tecnológico militar que evidenció la guerra de Malvinas, durante los últimos años del gobierno militar y buena parte de la década de 1980, Argentina emprendió la construcción – con tecnología alemana de punta – de una “disimulada” planta productora de misiles en la localidad cordobesa de Falda del Carmen. Casi de manera paralela, en el marco de una permanente crisis económica en los ‘80s, se debió recurrir a inversores externos para el diseño y fabricación de los vectores que debía producir dicha planta. Así nació el desarrollo del misil “Cóndor II” con asistencia financiera egipcia.

Es probable que la gravedad y riesgos que involucraba el desarrollo de un misil avanzado de

²² Actualmente en el mundo hay en servicio numerosos rompehielos o buques polares propulsados nuclearmente. Asimismo han habido al menos tres experiencias – con diferente grado de éxito – de buques mercantes propulsados por esta misma tecnología.

medio alcance con un socio de Medio Oriente nunca hayan sido correctamente ponderados por las conducciones políticas de turno. Lo concreto es que la evolución de este proyecto involucró, a comienzos de la década de 1990, la intervención directa y formal de los EE.UU. País que en el marco de una relación bilateral descrita por el propio canciller argentino como “carnal”, consiguió la cancelación del programa, el desmantelamiento y transferencia de componentes del misil que ya se encontraran contruidos y el cierre de la planta de Falda del Carmen (Barcelona y Villalonga, 1992).

Más allá de la controversia política y diplomática en torno a este proyecto, rayana en algunos aspectos que serán oportunamente reseñados con las películas clásicas de espionaje, a partir de 2003, el *know how* preexistente en la Fuerza Aérea y en áreas técnicas del Ministerio de Defensa (fundamentalmente en el CITEDEF, Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa), permitieron recuperar parte de las capacidades desarrolladas – no así la valiosa planta cordobesa – para el redireccionamiento pacífico de esta tecnología con el objetivo concreto de desarrollar un “inyector de satélites”. A tal fin se comenzó el programa GRADICOM, habiéndose hecho dos exitosos lanzamientos en 2009 y 2011. Resultaría irrazonable discutir la relevancia que reviste hoy día el espacio en una multiplicidad de áreas que van desde las comunicaciones hasta la prospección petrolera o la agricultura. En este sentido, Argentina cuenta con dos programas concretos que le permitirían en los próximos años acceder autónomamente a órbitas cercanas del espacio exterior: el programa TRONADOR del Ministerio de Planificación Federal y el citado programa GRADICOM del Ministerio de Defensa. El primero de ellos fundado en propulsores líquidos, el segundo (como en el caso del CONDOR II) con propulsores sólidos.

1.3 Estructura Capítular y Estrategia de Investigación

Este trabajo tiene por fin llevar adelante un análisis crítico y comparado de las diferentes gestiones que tuvieron la responsabilidad de administrar la política de defensa. En este camino la

progresiva consolidación de una conducción política de la defensa será calificada como un avance significativo en la construcción de calidad institucional de gobierno. Sin embargo, debe quedar claro que el control civil no es un fin en sí mismo, sino simplemente un medio ineludible para atender eficazmente los asuntos de la defensa nacional. Para un país que sufrió regímenes militares dictatoriales, el ejercicio del terrorismo de Estado y una derrota militar en 1982, la construcción de un efectivo gobierno político de la defensa no constituye un desafío jactancioso, sino un ejercicio básico de subsistencia y desarrollo. Por ello, se hará también hincapié en los obstáculos que aun inhiben el pleno ejercicio del control civil, cuyo señalamiento oportunamente será tratado en el trabajo.

La configuración capitular que se presenta a continuación, organiza y estructura el trabajo en función de los objetivos planteados con el ulterior propósito de verificar la validez de las hipótesis enunciadas. El desarrollo avanzará desde un encuadre teórico y metodológico, en el cual se presenten con claridad los modelos, conceptos y variables que serán utilizados en apartados subsiguientes. En este marco se aplicarán las herramientas teóricas seleccionadas al análisis de la política de defensa llevada adelante durante las décadas de los '80s y '90s, junto con el sustento empírico y documental de estudios preexistentes sobre la temática tratada. En este discurrir, se arribará al análisis del período 2003-2010 examinándolo comparativamente bajo el mismo prisma utilizado para etapas históricas precedentes. Ciertamente esta sección no contará con el mismo nivel de soporte bibliográfico que tuvieron los períodos anteriores. Esto último, si bien implica un complejo desafío, constituye justamente el valor agregado que pretende aportar al acervo científico del estudio de los asuntos de la defensa el presente trabajo de investigación. Es en este punto donde encuadre teórico, categorías analíticas y estudios preexistentes se congregan junto al análisis documental primario a fin de cumplir los objetivos esbozados y, en última instancia, validar científicamente las hipótesis formuladas.

El trabajo analiza histórica y comparativamente la política de defensa, las relaciones cívico-militares y el ejercicio del control civil llevado adelante por las diferentes administraciones políticas

desde la restauración democrática de 1983 hasta el bicentenario (2010), no apreciándose hasta la fecha trabajo que haya abarcado este universo temporal. Asimismo, a partir de datos y elementos completamente novedosos en los estudios de defensa, se concentra en la “década K” (2003-2010), describiéndola como un salto cualitativo en términos de control civil frente a las anteriores administraciones. Para ello examina las diferentes áreas de la política de defensa donde, a comienzos de la primera década del s.XXI, prevalecían “disfuncionalidades” y de qué manera las mismas fueron atendidas. Asimismo se señalan áreas de gestión cuya problemática no fue resuelta o que fue atendida desatinadamente. Frente a estas cuestiones en las conclusiones se adiciona un apartado de carácter propositivo donde se formulan “recomendaciones” respecto a qué tipo de soluciones se podrían ensayar frente a los problemas identificados.

En el marco de esta estrategia investigativa el primer capítulo analizará diferentes enfoques teóricos de las relaciones cívico-militares partiendo del encuadre clásico formulado por Samuel Huntington en “El soldado y el Estado” (1957). Análogamente, contemplará las posteriores contribuciones del mismo autor; como también aquellas observaciones o “enmiendas” teóricas introducidas por otros autores. Con relación a este punto en particular, se contemplarán enfoques que han analizado esta problemática desde una perspectiva estrictamente latinoamericana y, en particular, el caso argentino.

Es preciso aclarar, dados los objetivos formulados, que el foco estará puesto en las diversas “formas” de conducción de la política de defensa y de las FFAA. Asimismo, resulta indispensable realizar esta tarea en la primera parte del trabajo, de modo tal que el lector pueda entender con claridad qué se entiende, por caso, cuando se hace referencia a “control civil”, “conducción *delegativa* de la política de defensa” o “efectivo gobierno político de la defensa”. El eje estará puesto en demostrar un principio claro: el efectivo gobierno político de la defensa, en contraposición a un enfoque que implique abdicar responsabilidades, maximiza la defensa nacional, la transparencia y el buen gobierno. Y particularmente en el ámbito latinoamericano, el orden institucional democrático y republicano.

El segundo capítulo partirá de una descripción de la construcción histórica del sistema de defensa argentino. Este análisis historiográfico resultará indispensable para contextualizar el surgimiento de las doctrinas de “Defensa Nacional” (DDN) y “Seguridad Nacional” (DSN) y su posible “inercia” doctrinaria y cultural sobre las FFAA de los últimos treinta años. Seguidamente se destacarán los eventos más sobresalientes de la década de 1980 (capítulo 3°) y 1990 (capítulo 4°) que pudieran servir para alcanzar los objetivos proyectados.

Se pondrá énfasis tanto en la sólida construcción jurídica desarrollada en esas dos décadas, como en una falencia autoimpuesta desde la esfera civil: la conducción *delegativa* de la defensa. Será central desentrañar su carácter autoimpositivo, ya que de lo contrario, si fuera exclusivamente resultado de la imposición o influencia de la corporación militar, la responsabilidad política y civil en esta materia resultaría menor, ya que sería simplemente el producto del diferente grado de influencia de los actores en pugna. Contrariamente, se señalará que se ha tratado entonces de un *delegacionismo* auto-infligido a partir de deficiencias en las capacidades profesionales, dirigenciales y políticas de los niveles estratégicos de conducción de la época.

El quinto capítulo focalizará en primera década del s.XXI y, a partir de lo examinado en los apartados anteriores, deberá verificar y validar en un sentido epistemológico, las hipótesis formuladas en el próximo apartado. De este modo, dará cuenta que durante ese período hubo una construcción normativa y una práctica profesional por parte de la *elite* política tendiente a revertir las deficiencias descritas para las décadas pasadas. Análogamente, también verificará que dicha práctica conductiva se articuló, desde la especificidad propia del sector defensa, con una *Grand Strategy* nacional centrada en el desarrollo industrial, la investigación y la innovación endógena y la generación de valor agregado.

Será, por ello, necesario describir y documentar la existencia y pilares de dicha “Estrategia Nacional” y ulteriormente el grado de articulación de la política de defensa con la misma. Finalmente, se desarrollará un análisis comparativo general de carácter crítico que dará cuenta de una evolución positiva en el sector de la defensa que, sin embargo, está lejos del “estado del arte” a

nivel internacional y que por lo tanto adeuda aun serias reformas pendientes.

Una conclusión compilará los aspectos centrales del trabajo, enfatizando el aporte realizado al acervo científico de los estudios sobre defensa y FFAA a partir de las hipótesis formuladas. Al mismo tiempo se destacarán tanto los interrogantes novedosos que hubieren surgido en el desarrollo del presente estudio que ameriten un posterior tratamiento, como aquellos elementos tratados que requieran una mayor profundidad de análisis.

1.4 Hipótesis

A partir de los objetivos trazados se reflejará de qué manera se fue transitando un camino que comenzó con una compleja transición democrática, continuó avanzando hacia la consolidación del orden republicano y constitucional, evolucionando finalmente hacia la plena subordinación de las FFAA a los poderes legítimamente constituidos y a las autoridades civiles del Ministerio de Defensa. En este discurrir histórico, el período 2003-2010, será descrito como aquel en el que más allá de una democracia consolidada y unas FFAA subordinadas al estado de derecho, se materializó una efectiva conducción política de la defensa, superando así el referenciado enfoque *delegativo*.

El presente trabajo se organizará en torno a las siguientes hipótesis generales, a las cuales se procurará validar en función de los objetivos planteados.

Hipótesis principal:

- Durante el período 2003-2010 se llevó adelante una transformación estructural en el sistema de defensa que involucró la construcción de un efectivo gobierno político de la defensa, posibilitando superar el enfoque *delegativo* predominante en las décadas de los '80s y '90s.

Hipótesis complementarias:

- Un efectivo gobierno político de la defensa maximiza contribuye al sostenimiento del

sistema democrático, republicano y representativo; y permite disponer de un dispositivo de defensa eficaz.

- Un efectivo gobierno político de la defensa constituye una condición *sine qua non* para la consolidación de un Sistema de Defensa donde el resultado coordinado, cooperativo y especializado de sus componentes provea un resultado colectivo superior a la suma lineal de las partes.
- La constitución de un efectivo gobierno político de la defensa ha permitido subsanar parcialmente la crisis de identidad y la anemia operativa en que se encontraban sumidas las FFAA argentinas.
- La construcción de un efectivo gobierno político de la defensa permitió articular la política de este sector con una estrategia nacional consistente en un régimen social de acumulación basado en la industrialización a partir de la innovación y el desarrollo tecnológico endógeno y la generación de valor agregado.

CAPÍTULO SEGUNDO

2.- LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES Y EL CONTROL CIVIL EN ARGENTINA

2.1 Introducción

Desde los albores emancipatorios en 1810²³ las instituciones armadas perfilaron el pulso del devenir político de la República Argentina. Ya sea por la vía del derrocamiento, el tutelaje o, inclusive, la toma *de facto* de las instituciones republicanas, solamente en el s.XX las FFAA protagonizaron seis golpes de estado exitosos (en 1930, 1943, 1955, 1962, 1966 y 1976). Como será documentado en más detalle en el capítulo segundo, casi todos estos episodios contaron con el apoyo – cuando no directamente el estímulo y participación – de importantes grupos civiles: partidos políticos, asociaciones empresarias, congregaciones religiosas, etc.

De modo que la configuración de las relaciones cívico-militares ha signado la impronta de buena parte de la historia argentina. Su estudio, por lo tanto, constituye una herramienta clave para comprender no solamente la propia transición que atravesó Argentina a partir de la recuperación democrática en 1983 (analizada en el capítulo tercero) sino, en términos más generales, el rol de las FFAA en el contexto político, social y económico en el cual están insertas, y particularmente, su relación con la conducción civil de la defensa – cuando la hubiere – durante la totalidad del período democrático que se inició en aquel año.

El presente capítulo examinará diferentes modalidades de conducción de la política de defensa a través de algunos modelos y conceptos desarrollados en el área de la sociología militar y las relaciones cívico-militares. Esto se llevará a cabo con el fin de resaltar aquellos atributos que hagan a la conducción o gobierno civil de la política de defensa como una instancia superadora respecto a cualquier escenario que implique – en mayor o menor medida – un involucramiento de las fuerzas

²³ El 25 de mayo de 1810 los vecinos de Buenos Aires convienen en el marco de un “Cabildo abierto” desconocer la autoridad del Virrey español e instaurar un órgano de gobierno propio.

militares en las definiciones estratégicas de la política de defensa, como también, la injerencia de las FFAA en asuntos ajenos a la Defensa Nacional.

Para ello se realizará un repaso de algunos enfoques teóricos de los estudios de las relaciones cívico-militares analizando, en cada caso, las diversas fenomenologías de conducción de la defensa que figuran en la bibliografía especializada. Se tratará, en primer término, el enfoque “clásico” de Samuel Huntington (1957, 1985, 1995), abordándose a continuación una perspectiva latinoamericana de dicha problemática (Lieuwen, 1960; Stepan, 1971, 1988; González Guyer, 2007), cuyo núcleo se ubicará en el análisis de aquellos trabajos que han estudiado las particularidades de la experiencia argentina (López, 1988, 1994; Ugarte, 2003; Sain, 2010), eje de la presente investigación.

Es justamente la obra de Huntington, y particularmente los conceptos de control civil objetivo y control civil subjetivo, desde donde parten Ernesto López y Marcelo Sain a la hora de llevar adelante su propio análisis de las relaciones cívico-militares en la República Argentina. Consecuentemente, el marco teórico *huntingtoniano* permite concatenar y facilitar el valor comparativo del presente trabajo respecto al de estudios precedentes, constituyendo un marco de referencia de gran utilidad a la hora de evaluar cómo evolucionó en Argentina “la minimización” del poder militar, el control civil, o en los términos expuestos en el presente trabajo: el efectivo gobierno político de las FFAA. Sin embargo, para maximizar su aplicabilidad al caso argentino, resultará conveniente atender algunas importantes salvedades, tratadas más adelante a modo de “enmiendas”.

2.2 La singularidad de la conducción delegativa

Antes de comenzar con el análisis propuesto, debe aclararse que se entenderá por “gobierno político” o “gobierno civil” de las FFAA a aquel que se corresponda con una efectiva conducción estratégica de los asuntos de la defensa por parte de las autoridades políticas elegidas

democráticamente. En tanto, la calificación de “efectivo”, hará referencia a una conducción que adquiera materialidad a través de diversos instrumentos normativos o de comando y sea consecuentemente correspondida por una intervención y obediencia de los miembros de las Fuerzas Armadas.

En su estudio sobre “potencia y poder”, Max Weber, trata los conceptos de mando, obediencia y efectividad del mando en los siguientes términos:

por poder debe entenderse el fenómeno por el cual una voluntad manifestada (mando) del detentor o de los detentores del poder, intenta influir sobre el accionar de otras personas (del dominado) e influye efectivamente de tal modo que el accionar de éstos se desenvuelve, en un grado socialmente relevante, como si los dominados, por su propio deseo, hubiesen asumido el contenido del mando como máxima de su accionar (obediencia) (Weber, 1968, p.250).

Asimismo, según el mismo autor, podremos hablar de “validez” cuando este poder pueda manifestarse a través de un sistema de reglas establecidas (*ibíd.*, p. 257-259). Goldhamer y Shils prefieren hablar de “legitimidad” del poder cuando éste no es de carácter coercitivo y es, a su vez, reconocido por los subordinados (Goldhamer y Shils, 1961, pp.334-337).

Pero, ¿qué ocurre cuando aquél que tiene atributos, validez y legitimidad no ejerce el mando? Precisamente podríamos estar frente a lo que se ha denominado como una actitud o comportamiento de tipo *delegativo*. En su análisis de la “desobediencia” Goldhamer y Shils consideran que ésta puede tener fundamento en dos razones: en la interpretación de la ilegitimidad del poder por entenderse que éste se está ejerciendo de forma coercitiva o bien, por la presencia de normas de conducta que imponen “la no ejecución de actos particulares que se ordenan. Aun cuando se reconozca la legitimidad del poder” (*ibíd.*, p.334-337).

Ninguna de estas dos alternativas explica cabalmente lo que sucedió en Argentina con la conducción de la política de defensa, de manera parcial, durante la década de 1980 y casi en su totalidad, durante la década de 1990. De modo que el interrogante planteado resulta crucial a los fines de esta investigación, en tanto se ha formulado como hipótesis primaria la superación, en la primera década del s.XXI, de un formato de conducción caracterizado como “delegativo” hacia uno denominado como “efectivo”, o para ser más precisos, donde ha predominado la efectividad.

Pero volviendo a este último concepto, su caracterización podría resultar más clara por el opuesto. Es decir, ilustrando los rasgos diacríticos de la denominada conducción *delegativa*. Esta práctica de gestión será identificada como la carencia o deficiencia en el ejercicio de la conducción (mando), a pesar de contarse con los instrumentos necesarios para materializarse. Es *delegativa* en tanto que el mandante, al abdicar en el ejercicio del mando, delega la conducción, implícita o explícitamente, a los mandados. Como ha intentado ilustrarse, desde el punto de vista de la sociología del poder aparece como un caso de gran singularidad, ya que, *a priori*, resulta llamativo que un sujeto con reales atributos, legitimidad y validez, resuelva eventualmente no hacer ejercicio del poder sobre sus subordinados. Más llamativa resulta la cuestión cuando este “no-ejercicio” del poder contradice normas institucionales y prácticas de buen gobierno que a su vez están por encima y deberían disciplinar positivamente el accionar del mandante (Ministerio de Defensa) sobre los mandados (fuerzas militares).

Por lo tanto, lo que hay por delante es una faena de fino discernimiento. Habrá que señalar con claridad cuándo la ausencia de obediencia corresponde a la incapacidad material de influencia de las autoridades civiles producto de la existencia de “poder militar” y habrá que determinar cuándo, esta circunstancia, se corresponda a algún tipo de restricción auto-impuesta desde la esfera política civil. Pero a su vez, en aquellos casos que se identifique este comportamiento, será preciso analizar las causas que permitan explicar la singular paradoja que entraña una actitud *delegativa* de conducción.

A partir del marco teórico presentado, los capítulos subsiguientes irán desentrañando las características y dinámicas de la evolución del gobierno de la política de defensa en la Argentina desde la restauración democrática de 1983, puntualizando lo que será un rasgo particular del caso argentino, derivado justamente del enfoque delegativo de conducción, y es que la redefinición de las relaciones cívico-militares durante la restauración democrática planteó un doble desafío: por un lado terminar con el intervencionismo militar tradicional de la historia argentina y latinoamericana (aspecto tratado en el capítulo segundo) y por el otro, desarrollar las capacidades de conducción necesarias para que las autoridades políticas de la defensa pudieran desarrollar sus

responsabilidades de manera efectiva y eficaz (López, 1994, p.35).

2.3 Samuel Huntington y el problema del control civil

El dilema de las relaciones cívico-militares surge de una paradoja. En tanto los Estados nacionales precisan FFAA que garanticen su integridad y soberanía, tienen paralelamente el desafío de resguardar la continuidad de los sistemas políticos e institucionales pre-existentes de ese mismo instrumento militar diseñado para salvaguardar su existencia. Para que puedan cumplir con su misión primaria crean y diseñan un dispositivo militar y lo autorizan a utilizar la violencia en un grado extremo ante una eventualidad de una guerra. Y para ello dotan a esas fuerzas militares de recursos humanos (efectivos), materiales (sistemas de armas), un amplio despliegue territorial, y una organización y doctrina monolítica y estructurada. Estos atributos, sin embargo, otorgan a las FFAA la capacidad y los medios de eventualmente influir sobre el sistema político-institucional, o inclusive, de poder tomar el control directo del mismo.

La paradoja entraña una disyuntiva, ya que la ausencia de FFAA hace vulnerable a un país a una agresión militar externa, pero su existencia atañe el riesgo de que el instrumento militar utilice sus capacidades para influir sobre el mismo sistema político-institucional que debiera regularlo. Ya en 1840 Alexis de Tocqueville formulaba este dilema: “pese a todo cuanto se haga, un gran ejército en el seno de un país democrático constituirá siempre un gran peligro; y el medio más eficaz de disminuir ese peligro será el de reducir el ejército, pero es éste un remedio que no todos los pueblos están en condiciones de aplicar” (Tocqueville, 1982, p.21). Más contemporáneamente, Peter Feaver ubica la cuestión en los siguientes términos: “Los dos principios centrales – la necesidad de tener protección **por parte** de las FFAA y la necesidad de tener protección **de** las FFAA – están en tensión porque los esfuerzos por asegurar una parte complican los esfuerzos por asegurar la otra” (Feaver, 1996, p.154).

De tal manera que resulta esencial encontrar algún mecanismo que garantice tanto la integridad y

salvaguardia del Estado respecto a eventuales agresiones externas, como respecto al instrumento diseñado para tal fin. Como veremos, la clave parece ubicarse en un diseño normativo y una práctica profesional y de conducción, tanto por parte de las autoridades políticas, como de los oficiales superiores de las FFAA, que garanticen la subordinación y neutralidad política de éstas últimas, y al mismo tiempo, poder de fuego y pie de fuerza para que puedan cumplir su misión primaria y razón de ser.

Para Huntington “el problema básico para definir qué es el control civil está en cómo puede minimizarse el poder de la Institución Militar” (Huntington, 1985, p.236). De manera tal que el control civil “se alcanza en la medida en que el poder de los grupos militares se reduce” (*ibíd.*, p.236). La cuestión a dilucidar pasa a ser, en este marco, cómo minimizar el poder de la Institución Militar de modo de lograr así un control civil pleno. A partir de dicho interrogante, este autor propone dos posibles tipologías de control: el control civil subjetivo y el control civil objetivo.

Por un lado, el control civil subjetivo “procura la adhesión activa de los militares a algún grupo, sector, institución o interés político determinado de la sociedad civil” (López, 1994, p. 22) y por lo tanto se instituye en un mecanismo civil de control de un órgano del Estado para favorecer una agenda corporativa particular. Constituye así la co-optación de una institución pública como medio para alcanzar algún objetivo político ajeno, la mayoría de las veces, a la defensa nacional. Si ocurre el apoyo de los militares a algún sector civil particular, “ese control es aprovechado por un grupo civil como medio para aumentar su poder a costa de otros grupos civiles”, convirtiéndose así “en una expresión instrumental (...) más que en un fin en sí mismo” (Huntington, 1985, p. 236). De tal modo que las fuerzas militares podrían convertirse en ciertas oportunidades en un “campo de batalla” para grupos con intereses antagónicos. El surgimiento y consolidación de este particular “juego” inexorablemente politiza las FFAA deteriorando la calidad y estabilidad política de un país, y afectando a la vez, la disponibilidad y eficacia de las mismas a la hora de cumplir la misión originaria para la cual fueron creadas.

Por el contrario, el control civil objetivo opera por la negación de influencia política de las

FFAA, ubicando en el concepto de *profesionalización* militar la clave y solución a la paradoja antes formulada. La esterilidad política de las FFAA, su concentración profesional en asuntos estrictamente castrenses y el respeto por parte de la conducción política a un campo de desarrollo profesional-militar autónomo, constituirían el mecanismo central para evitar la intervención de las FFAA sobre otras áreas del Estado, preservando, al mismo tiempo, las capacidades de defensa (*ibíd.*, p.240). Asimismo, con relación a las disputas o antagonismos que pudieran surgir entre diversos grupos civiles, inherentes por cierto a sociedades abiertas y diversas, “la definición objetiva de control civil da un único tipo concreto de control civil políticamente neutral y que pueden aceptar todos los grupos sociales” (*ibíd.*, p.239). Consecuentemente, las fuerzas militares quedan completamente afuera del juego político, neutralizándose su participación arbitral y/o tutelar, lamentablemente tan habitual en la historia latinoamericana.

De manera complementaria, en un trabajo posterior (Huntington, *Reforming Civil-Military Relations*; *Journal of Democracy*, 1995, p.9), Huntington resume cuatro condiciones básicas que deberían cumplirse para que el control civil objetivo efectivamente se materialice:

1. Alto nivel de profesionalismo militar y reconocimiento por parte de los militares de los límites de su competencia profesional.
2. Efectiva subordinación de los líderes militares a los líderes políticos civiles encargados de implementar las decisiones básicas en política exterior y militar.
3. Reconocimiento y aceptación de esos líderes de un área de competencia profesional y de autonomía para los militares.
4. Reducción al mínimo de la intervención militar en política y de la intervención política en asuntos militares.

Mención particular, respecto al tratamiento clásico del problema del control civil, merece el punto 3°. El ejercicio de la conducción política requiere una meridiana claridad por parte de las autoridades respecto a los límites entre lo que son definiciones políticas de nivel estratégico y lo que constituyen actividades inherentes al campo técnico-militar que requieren, como en cualquier

campo profesional, competencias específicas adquiridas en los institutos formativos y en la práctica laboral cotidiana. A lo largo del trabajo apreciaremos quiénes escudándose en respetar el área de competencia profesional militar, no administraron cuestiones de carácter sistémico y de fundamento político, obteniéndose por resultado un enfoque de conducción *delegativo*. Pero puede darse el caso también, de una administración política que sobre-actúe o se exceda en su afán de conducción, franqueando las fronteras de asuntos técnicos que deberían ser de exclusiva competencia militar.

2.3.1 Profesionalismo, disciplina y control civil

Como se ha hecho mención, mayor profesionalidad implica minimización del poder militar y esto, a su vez, la presencia de control civil objetivo. De manera tal que, para establecer el nivel de “poder” y/u “obediencia” de las FFAA en una sociedad, resultará determinante cómo el Estado administre las políticas profesionalizantes a fin de promover la esterilidad política de las fuerzas militares. En este sentido Huntington establece dos elementos “exógenos” que podrían operar sobre el grado de profesionalización y, consecuentemente, sobre el nivel de poder militar: “autoridad formal” e “influencia informal”.

Al hacer referencia a la “autoridad formal” establece como parámetros rectores su grado, alcance y unidad: “Un grupo será tanto más poderoso cuanto más alto sea su grado de autoridad, mayor la unidad de su estructura y más amplio el alcance de su autoridad” (Huntington, 1985, p. 242). El grado de autoridad “refiere a la posición que el grupo ocupa en la jerarquía estatal de autoridad” (*ibíd.*, p.242). Es decir que si el cuerpo de oficiales se ubica en una situación de jerarquía tal que implique que debajo de sí encuentre a otras instituciones públicas (que estarán por lo tanto subordinadas a dicho cuerpo), el grado de autoridad tenderá a ser mayor. El alcance “refiere a la variedad y tipos de valores respecto a los que el grupo está autorizado formalmente a ejercer poder” (*ibíd.*, p.243). En este sentido, de ampliarse la participación de las FFAA en asuntos no propiamente castrenses, se incrementa el alcance de su autoridad “si los jefes de estado mayor estuvieran

también autorizados a asesorar al gobierno sobre los subsidios a la agricultura, el alcance de su autoridad se extendería de forma significativa” (*ibíd.*, p.243). Por último, la unidad “se relaciona con la medida en que un grupo dado se unifica estructuralmente en relación a otro grupo” (*ibíd.*, p.243). De esta forma, la autoridad será mayor cuanto más grande resulte el nivel de articulación entre las diferentes armas y componentes que pudieran formar parte – ya sea en situación activa o retiro – del instrumento militar.

En lo que respecta a “la influencia informal”, en primer lugar, Huntington señala la dificultad que entraña mensurar dicha variable. Para sobrellevar este obstáculo establece cuatro índices que permitirían estimar o ponderar su nivel de significación: las afiliaciones grupales del cuerpo; los recursos económicos y humanos asignados a la institución; la participación de oficiales en estructuras de poder no estrictamente militares; y el prestigio y popularidad de los líderes militares. Con relación a las afiliaciones grupales del cuerpo de oficiales, se refiere a las mismas “en relación a otros grupos e individuos con poder”. En segundo lugar, una mayor dotación y capacidad de movilización de recursos humanos y financieros se correlaciona positivamente con un mayor nivel de influencia. Y lo mismo ocurre cuando militares tienen responsabilidades sobre asuntos de carácter no estrictamente castrense: “la influencia militar aumenta si los miembros del cuerpo de oficiales toman posiciones de autoridad en estructuras de poder no militares” (*ibíd.*, p.244). Por último, si bien el “prestigio” puede constituir un elemento de mayor intangibilidad y variabilidad, es indudable que un creciente reconocimiento público o ciudadano hacia las FFAA o hacia determinados oficiales de las mismas, implicará mayores posibilidades de influir sobre la agenda pública y acallar, neutralizar o minimizar eventuales opiniones antagónicas.

En un trabajo pionero sobre sociología militar en Argentina, el Tte. Gral. Benjamín Rattenbach destacaba los efectos negativos que la politización podría acarrear sobre las FFAA (Rattenbach, 1972, p.119-122). Concretamente establecía cinco campos en los cuáles éstas podrían verse negativamente afectadas: 1) la disciplina; 2) la cohesión interna; 3) la instrucción; 4) el material de guerra; 5) la calidad del cuerpo de oficiales. No reseñaremos reiteradamente conceptos o ideas que

ya han sido caracterizados y sobre los que este autor se aproxima en términos más o menos similares. Sin embargo resulta particularmente esclarecedora la apreciación del autor sobre el primero de los puntos, la disciplina, destacando una fina y empírica perceptibilidad sobre este tema:

es indudable la acción disolvente de la intervención en la política. No es necesario para esto que se produzca realmente un planteo o un golpe revolucionario; el solo hecho de la conspiración es suficiente de por sí para que se muestren tales efectos, porque al reunirse sus participantes a los fines de un acto ilícito, de entrada nivelan las diferencias jerárquicas. Hay que tener presente que en las reuniones de esta índole los generales y coroneles se congregan muchas veces con oficiales subalternos y aunque aparentemente se guardan las formas, el trato allí es de mano a mano (...) Por eso, hubo tantos oficiales que se resistieron a entrar en las conspiraciones, golpes o revoluciones que se desarrollaron en el presente siglo, ya sea en Europa o América, porque no pudieron vencer su repugnancia instintiva a esta inversión del mando y la disciplina (pp.119-120).

A partir de lo expuesto queda claro que resulta difícil suponer la presencia de control civil objetivo allí donde no estén presentes – tal cual han sido expuestos en este trabajo – los fenómenos de “profesionalismo” y “disciplina”, por representar estos dos elementos constitutivos del primero. Ciertamente, será responsabilidad de las autoridades políticas de turno promover las condiciones que favorezcan la consolidación de los mismos. Del mismo modo que será su responsabilidad también, no articular iniciativas profesionalizantes cuando el contexto resultara favorable en tal sentido. Por ello, la conducción de tipo *delegativo* simboliza una apreciable defección administrativa desde el punto de vista de las políticas públicas. Y, considerando, las delicadas consecuencias que este tipo de defección en el campo de la defensa puede tener sobre la administración pública – inclusive sobre el estado de derecho – es que resulta central desentrañar su germen y fundamento.

2.4 El control civil en América Latina y el modelo clásico de Huntington

Observando la realidad latinoamericana, e hilando más fino, la experiencia argentina, resulta relevante destacar los aportes teóricos de algunos autores latinoamericanos que cuestionan y complementan ciertos aspectos de la obra de Huntington tratados precedentemente.

La expresión “relaciones cívico-militares” es definida por S. Huntington en su escrito clásico (Huntington, *El soldado y el Estado*, 1964, p. 10) como las relaciones que se establecen entre los militares y el medio civil que dirige una nación. Si bien la definición luce casi autoexplicativa y

parece adecuada a la luz de la historia de los países de América del Norte y la Europa Occidental, resulta indispensable atender algunas observaciones que Ernesto López realiza al respecto (López, 1994, p.21). Al establecer las características de este vínculo, Huntington parece asimilar que el medio civil que dirige una nación puede ser tomado como un equivalente a la “dirigencia política”. Sin embargo, la posibilidad de suponer que únicamente “el medio civil dirige políticamente a una nación” y que “los uniformados carecen de apetitos políticos propios” contradice de manera evidente la historia latinoamericana. De modo que el enfoque de Huntington no pareciera considerar “la posibilidad de una modalidad de intervención política autónoma de los militares” (p. 24). Podría presumirse que la experiencia histórica en la que basa su pesquisa el investigador norteamericano no permitía contemplar una situación de estas características, y por lo tanto, es plausible “endilgarle” cierto etnocentrismo respecto a este punto en particular. Esto no necesariamente invalida, sin embargo, el postulado teórico posterior y por lo tanto el valor explicativo y predictivo de su obra. Constituye, no obstante, un punto a contemplar y adaptar de cara a aplicar este modelo a la experiencia argentina.

En un trabajo del año 1960, Edwin Lieuwen (Lieuwen, 1960, pp.49-53), ubicaba hacia finales del s.XIX el surgimiento del profesionalismo y la estabilidad política en América Latina, como superación de un militarismo tan viejo como el propio origen de las repúblicas del subcontinente. Atribuía esta circunstancia a elementos como el desarrollo económico y el progreso social y, particularmente, a las misiones francesas y alemanas que “comenzaron a introducir modernos métodos militares [y] también ayudaron a inculcar el orgullo y el ‘espíritu’ profesionales”. Sin embargo, ya entonces advertía que se trataba de un logro temporario que se revertiría “en el segundo cuarto del s.XX” (*ibíd.*, p.53).

Precisamente, otro de los cuestionamientos de López se dirige al lazo “entre profesionalidad y nulificación de la participación política” propuesto por Huntington. De tal forma que para el caso argentino “ni la subordinación es un dato de nuestra realidad histórica ni los incrementos de profesionalidad suponen necesariamente una mayor prescindencia política” (López, 1994, p.25).

Alfred Stepan, en coincidencia con estas apreciaciones, parece ensayar una explicación para dar cuenta de la aparente inconexión entre profesionalidad y obediencia (Stepan, 1974, pp.78-79). Para este autor las sociedades latinoamericanas se encontrarían excesivamente politizadas producto de un poder político y económico que no ha sabido atender eficazmente las necesidades de desarrollo. De modo tal que:

en tales tipos de sociedad los militares se hallan politizados, y todos los grupos intentan ganar su apoyo con el objeto de aumentar su poder político. Dichos intentos impiden la profesionalización de las FFAA en el sentido que señala Huntington, aun cuando parezcan aumentar los indicadores formales de profesionalismo. Es así que en el caso de Perú, Brasil y la Argentina (...) parecen indicar la existencia de ejércitos altamente profesionalizados, aun cuando, al mismo tiempo, es muy alto el nivel de politización de los militares (p.79).

Pareciera entonces que, efectivamente, la correlación entre profesionalización y esterilidad política no prevalece en la experiencia latinoamericana en general y en la argentina en particular. No obstante, al evaluar cambios en los parámetros de “poder” (Huntington), “dominación” (López) y “prerrogativas” (Stepan), parece apreciarse que un menor nivel de influencia militar redundaría en mayores niveles de profesionalidad técnico-militar (*a la* Huntington) y consecuentemente en un mayor sesgo hacia un efectivo gobierno político de los asuntos de la defensa. ¿Cómo se explicaría esto? En las sociedades latinoamericanas donde históricamente se enquistó el intervencionismo militar como un recurso políticamente válido, y las FFAA adquirieron progresivamente autonomía y margen de acción política, la relación de causalidad profesionalismo-control civil propuesta por Huntington pareciera invertirse, requiriéndose, precedentemente, la “dominación” de las FFAA por parte de las autoridades políticas al proceso profesionalizador de las mismas.

2.4.1 Dominación, poder y prerrogativas militares – la desobediencia por delegación

Otro aspecto que permitiría acercar más los conceptos de control civil planteados por Huntington al caso argentino sería el análisis de la cuestión a través de la óptica de la “dominación” y no del “poder” (recordemos que la pregunta que enmarca el trabajo de Huntington es “de qué manera puede ser reducido al mínimo el poder militar”). E. López transforma entonces esta inquietud inicial para preguntarse “cómo es posible conseguir la subordinación de las instituciones militares a los

poderes constituidos” (López, 1994, p. 25). “De lo que se trataría, en definitiva, sería no tanto de preocuparse por cómo se reduce la capacidad de imposición (poder) de los militares en relación con las autoridades civiles, sino de cómo se incrementa su propensión hacia la obediencia (dominación)” (*ibíd.*, p.131).

Así la cuestión de quién manda – y consecuentemente quién debe obedecer – se podría reducir a tres dimensiones: a) quién ejerce el comando de las FFAA; b) cómo se ejerce el comando de las FFAA; c) quién define las misiones de las FFAA. Esto no plantea necesariamente un contrapunto con Huntington. Por el contrario, bien podría plantearse que un menor poder de los militares aumenta la propensión hacia la obediencia. Sin embargo, el enfoque propuesto por López resulta particularmente valioso a la luz del caso argentino. Éste permite evaluar con mayor nitidez, a través de examinar quién manda y cómo se ejerce el mando, ciertas peculiaridades (como las señaladas en el punto 2.2 de este capítulo) que el enfoque de poder de Huntington no puede alcanzar o da por supuestos, pero que constituyen el nudo gordiano de este trabajo. Es en la esfera del análisis de la dominación donde se puede discernir ciertas deficiencias en el *control civil* que no derivarían ni de la falta de autoridad o instrumentos normativos para ejercerla, como tampoco del “excesivo” poder de las FFAA o de su falta de voluntad por subordinarse a las autoridades políticas, sino justamente de las deficiencias provenientes de las autoridades políticas para ejecutar de manera cabal el ejercicio del mando, en el marco de lo que se ha definido como *delegacionismo*. López lo resume en estos términos:

debe admitirse que el deber de obediencia puede cesar si quienes son mandados renuncian a, o deciden desconocer los fundamentos de legitimidad de los mandantes. Lo que falla en este caso es la voluntad de obedecer. Puede suceder, también, que quienes tienen capacidad de mando no la ejerzan, o la ejerzan deficientemente; como consecuencia, si no se manda, o se manda deficientemente, no ocurre la obediencia o se obedece también deficientemente. En este punto lo que falla es la voluntad de mandar (*ibíd.*, p.133).

En una misma línea *revisionista* de la obra de Huntington, Marcelo Sain cuestiona el supuesto implícito en la obra del autor norteamericano respecto al comportamiento siempre eficiente de las autoridades civiles frente a los militares. En este sentido considera que “la instauración de un gobierno democráticamente electo no ha supuesto necesariamente el inicio de un proceso indeclinable hacia el gobierno civil efectivo sobre las Fuerzas Armadas” (Sain, 2010, p.22). Más

aún, la incompetencia civil en esta esfera de la administración pública habría impedido una conducción efectiva:

numerosos acontecimientos y procesos que dieron cuenta de la ausencia de gobierno civil sobre las Fuerzas Armadas fueron consecuencia inmediata de las deficiencias con que las autoridades gubernamentales y la dirigencia política de nuestro país abordaron la cuestión castrense más que una derivación de la impronta autónoma de los uniformados o la falta de voluntad de subordinación de éstos a aquellas autoridades gubernamentales (*ibíd.*, p.25).

A través de preguntarse “quién decide” y “cómo se definen, formulan, implementan y controlan los lineamientos básicos” de la política militar (*ibíd.*, pp.21-22), Sain formula tres modalidades de relaciones cívico-militares. Dos de ellas aplicables a regímenes democráticos y una restante a regímenes autoritarios.

Una primera modalidad es denominada *gobierno civil democrático* sobre la institución militar. La misma supone el ejercicio eficiente y efectivo del gobierno político institucional sobre las fuerzas armadas y la subordinación de éstas últimas a las autoridades gubernamentales: “en un sentido típico ideal, toda democracia supone esos criterios como condiciones necesarias a su confirmación y consolidación” (*ibíd.*, p.33). La subordinación, sin embargo, no debe darse abstractamente a nivel político sino que es necesario que exista una efectiva “subordinación profesional” que se materialice a partir de la dirección y administración por parte de las autoridades estatales designadas para llevar adelante la política de defensa. Sin embargo, esta práctica solo puede lograrse a través del cumplimiento de tres condiciones básicas: la “clara y firme voluntad de ejercicio de la conducción gubernamental”, el “conocimiento técnico-profesional” y la “capacidad operativa instrumental” por parte de la dirigencia política (*ibíd.*, p.36). Así, la omisión de alguno de estos tres elementos podría explicar en sí mismo la inexistencia de un efectivo gobierno civil en la política de defensa materializado en formas defectuosas e incompletas de conducción.

Lo novedoso del aporte de Sain reside en la desagregación de los determinantes del *delegacionismo*. Éste puede ser producto de una simple falta de voluntad política de ejercerlo, como también de una deficiencia técnica y/o material para llevarlo adelante. Es interesante reparar en estos tres elementos, ya que las deficiencias en la conducción estratégica, y por tanto en el efectivo gobierno político, podrán surgir de uno de estos determinantes, o bien de una combinación de dos o

tres de ellos. Así enmarcado, el *gobierno civil democrático* implicará tanto la voluntad de subordinación castrense, como un efectivo gobierno político ejercido a partir de una conducción estratégica civil con voluntad, aptitud y medios para llevarla adelante.

En la segunda de las tipologías descritas por Sain, el patrón identificado para un régimen autoritario conducido por las Fuerzas Armadas es denominado *dominio militar* (*ibíd.*, p.40). En este caso, los actores civiles ocupan un espacio de clara subordinación política y se da un “ejercicio institucional del gobierno estatal por parte de las fuerzas armadas”, en donde la institución militar pasa a ser “el actor dominante del escenario político y social”, puesto que es quien determina e impone las reglas de juego, entre ellas, la forma de relación que se construye con actores civiles (*ibíd.*, p.42). Este escenario implicará inexorablemente una “militarización de las relaciones civil-militares” caracterizada por una alta politización y autonomización de las FFAA.

En tercer y último lugar, Sain identifica un tipo de relaciones civil-militares que cataloga “dualismo civil militar”. Se trata de una modalidad de relación que por sus características y dinámica podría insertarse entre los dos tipos previamente examinados, puesto que implica un sistema democrático donde pervive la ausencia de un efectivo gobierno civil sobre las fuerzas armadas. Esto puede darse por dos vías: a) existencia de prerrogativas que otorguen cierta autonomía a las FFAA; o b) falta de un ejercicio efectivo de la conducción civil sobre el control del aparato castrense. Al primer subtipo lo denomina “acomodamiento militar autónomo”, es decir, un tipo de relación en donde las fuerzas armadas se configuran como un actor político de relevancia – pero no del peso que logran en un régimen autoritario – con influencia sobre asuntos no estrictamente castrenses.

En tanto, el segundo subtipo de dualismo civil militar, puede ser provocado por un “acomodamiento civil deficiente”, atribuible a la falta de voluntad de conducción, carencia de conocimientos técnico profesionales y/o incompetencia instrumental o incapacidad operativa para implementar políticas por parte de la conducción civil. Precisamente hacia esta última pauta fenomenológica apunta el autor a la hora de ubicar las relaciones cívico-militares de la Argentina

contemporánea. Sin embargo, en línea con los objetivos formulados para el presente trabajo, reconoce que “las deficiencias de las sucesivas autoridades gubernamentales en el ejercicio de las responsabilidades institucionales de dirección y administración del sistema defensivo y de conducción militar han sido recurrentes. Solo recientemente se llevó a cabo un proceso institucional de reversión de esa tendencia” (*ibíd.*, p.55).

De manera complementaria, el esquema desarrollado por Alfred Stepan para democracias recientemente (re)establecidas (A. Stepan, *Repensando a los militares en política*, 1988) resulta una apropiada herramienta para analizar el problema del control civil en el marco formulado para esta investigación. Este autor establece cuatro posibles coordenadas para las relaciones cívico-militares en países que han recuperado el sistema político democrático y que estuvieren atravesando diferentes etapas de su proceso de transición. En este modelo, la ubicación de un país en ese eje de coordenadas dependerá de dos variables: “cuestionamiento militar” y “prerrogativas militares”. Asimismo, el nivel de cada una de esas variables podrá ser “alto” o “bajo”, existiendo, consecuentemente, cuatro posibles escenarios.

Por “cuestionamiento militar” Stepan entiende que “en un régimen en proceso de democratización, el grado de cuestionamiento articulado por las FFAA se halla fuertemente afectado por la medida en que exista una disputa intensa o un acuerdo substancial entre los militares y el gobierno entrante en lo concerniente a un serie de asuntos clave” (Stepan, 1988, p.89). Esos “asuntos clave” serán: el legado de violaciones a los derechos humanos cometidas por el saliente gobierno de facto; las propias intenciones del gobierno entrante respecto a la definición de misiones y conducción de las FFAA; y en tercer lugar, la evolución del presupuesto del sector (*ibíd.*, pp. 89-90). En tanto, respecto a las “prerrogativas militares” la cuestión refiere:

a esas áreas dónde, cuestionadas o no, las Fuerzas Armadas en tanto institución suponen tener un derecho adquirido o un privilegio, formal o informal, para ejercer un control efectivo sobre su gobierno interno, para jugar un rol dentro de áreas extra-militares en el aparato del Estado, o incluso para estructurar relaciones entre el Estado y las sociedades política y civil (*ibíd.*, p.116).

En este esquema, el “control civil” se ubicará donde coexistan un bajo nivel de cuestionamiento y un bajo nivel prerrogativas militares (coincidente con el “gobierno civil democrático” del

esquema de Sain). Cuando el cuestionamiento militar resultara bajo, pero las prerrogativas fueran elevadas, Stepan identifica una “adaptación civil desigual” (*ibíd.*, p.124). Esto implicará una situación de vulnerabilidad para el poder político debido a las capacidades latentes del poder militar producto de las prerrogativas con las que cuenta. Esta situación podría significar, en caso de un proceso reformista civil en pos de intentar eliminar prerrogativas militares, una tendencia hacia un mayor nivel de cuestionamiento militar y consecuentemente una situación de potencial inestabilidad para el sistema político.

Este sendero evolutivo podría desplazar el equilibrio original hacia la posición “altas prerrogativas y alto nivel de cuestionamiento”. Así, este devenir podría deparar, de acuerdo a los niveles de cuestionamiento y prerrogativas, alguna de las tres “modalidades de participación política” descritas por Sain en los párrafos anteriores. Finalmente, la ubicación “bajas prerrogativas y alto nivel de cuestionamiento” constituye una posibilidad analíticamente posible pero empíricamente improbable, habida cuenta que ante las bajas prerrogativas, el cuestionamiento “eventual”, o “deseado” por parte del poder militar, no llegaría a materializarse, o bien sería muy rápidamente neutralizado.

Dos elementos de este último postulado resultarán particularmente útiles a los fines propuestos por el presente trabajo. En primer lugar, este modelo presenta una directa correlación negativa entre prerrogativas militares y control civil. Es decir, allí donde un proceso de reformas en pos de reducir prerrogativas preexistentes tuviere éxito, se tenderá hacia un mayor gobierno político de la defensa (*ibíd.*, p.116). El segundo elemento de gran atractivo y valor analítico es el carácter dinámico de este modelo. Esta característica permite superar el diagnóstico estático-cronológico de otros enfoques, posibilitando examinar la evolución intertemporal de las relaciones cívico-militares y las formas de conducción política de la defensa. Como fuera planteado en la introducción, este trabajo pretende descomponer un devenir que fue propendiendo desde una situación – formulándolo en términos de Stepan – de alto cuestionamiento militar y prerrogativas militares “en crisis”²⁴, a un

²⁴A este respecto diversos elementos serán tratados en el próximo capítulo: la investigación judicial de las violaciones a

enfoque *delegativo* de la conducción, y ulteriormente, hacia una efectiva conducción política. Por ello, los próximos capítulos examinarán las relaciones cívico-militares en los '80s, los '90s y en el siglo XXI, apelando en más de una vez a este instrumental analítico.

El investigador uruguayo Julián González Guyer, de manera coincidente a López y Sain, explica que ninguno de los cuatro gobiernos democráticos que sucedieron a la última dictadura militar en Uruguay “exhibieron la voluntad política necesaria para asumir la conducción política activa de las FF.AA.” (González Guyer, 2007, p.125). Sin embargo, a diferencia de los autores antes citados, este investigador destaca un elemento novedosamente significativo. La aptitud del sistema político para construir un efectiva conducción civil de la defensa, a partir de “minimizar” el poder militar (o “dominar” en términos weberianos), aumentar la profesionalidad castrense y ejercer con idoneidad y eficacia el ejercicio del mando, puede encontrar un escollo en “la posibilidad/capacidad de los gobiernos para generar mínimas condiciones de desarrollo profesional militar para las FF.AA.” (*ibíd.*, p.126). En este sentido si bien la voluntad política de gobierno efectivo sobre las FF.AA. constituye un “significativo factor coadyuvante en la construcción y el sustento de una sólida relación de subordinación militar a las autoridades políticas” (*ibíd.*, p.127), González Guyer identifica lo que califica como un “talón de Aquiles” que podría afectar los eventuales logros alcanzados en esta materia.

En el estricto plano de “lo militar” como profesión autónoma, este autor señala la seria dificultad que pueden encontrar los miembros de las FFAA en poder desarrollar, desde un plano vocacional, su labor profesional por cuestiones esencialmente presupuestarias. En efecto, respecto a otras responsabilidades públicas, la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos ha disminuido comparativamente en las últimas décadas las asignaciones presupuestarias en defensa. Ciertamente, como apreciaremos en apartados posteriores, la República Argentina no estuvo ajena a este proceso (ver capítulo sexto).

los derechos humanos (1985), la sanción de la Ley de Defensa (1988) que circunscribió el accionar militar a agresiones de carácter externo, la designación de funcionarios civiles en el Ministerio de Defensa, etc.

La presunta sinrazón planteada por González Guyer de asignar misiones y responsabilidades, pero no así los recursos para atenderlas es, al menos, discutible. Bien podría argumentarse que las máximas autoridades públicas pueden privilegiar otras responsabilidades asignando comparativamente más recursos en otras áreas del Estado. Partiendo justamente del supuesto de escasez, y suponiendo que no se podrán satisfacer todas las demandas, el problema de “la elección” se torna inexorable.

El caso argentino resulta elocuente en este sentido. En el año 1984 (recordemos que el sistema democrático se reinstaura en diciembre de 1983), el presupuesto del sector defensa representaba alrededor de un 3% del PBI, a mediados de la década de 1990 promediaba un 1,5%; en tanto que en el año 2010 fue uno de los más bajos de Suramérica, en torno a un 0.9% del PBI. Análogamente, en la última década aumentó de manera significativa la participación del gasto en asistencia social, educación y salud, tanto en relación al PBI, como al total del presupuesto nacional. Reafirmando entonces la prerrogativa que le cabe al máximo órgano de decisión estratégica del Estado respecto a cómo asignar prioridades (y consecuentemente recursos), resulta sin embargo innegable que la desactualización tecnológica, el ajuste *de facto* y la anemia operativa²⁵; producto de la reducción de recursos en el sector de la defensa han tenido un efecto sobre la dinámica de las relaciones cívico-militares en el sentido que describe González Guyer. En los capítulos 5° y 6° de este trabajo se examinará con más profundidad este aspecto, evaluando críticamente el rumbo conjeturado por el investigador uruguayo.

2.5 Síntesis

La selección de trabajos e investigaciones utilizada en el presente capítulo no ha sido trivial ni mucho menos caprichosa. Cada uno de ellos aporta elementos de valor y utilidad a la hora de evaluar y eventualmente validar las hipótesis formuladas en la introducción del trabajo. Tampoco

²⁵ En el año 2010 el 75% del presupuesto se asignaba a gastos en personal (en actividad y en situación de retiro), aproximadamente un 20% a gastos operativos y menos de un 5% a inversiones.

pretende este compendio teórico transformarse en una ecléctica recopilación de esquemas o modelos teóricamente contradictorios. Por el contrario, los aportes escogidos pretenden sumar y complementar aspectos omitidos por algún autor, o bien que pudieran haber sido aun más desagregados por otro. De esta manera se pretende multiplicar integralmente el análisis propuesto y, consecuentemente, incrementar el poder explicativo a partir de la suma – ordenada – de las partes.

De modo que los diferentes enfoques examinados a lo largo del presente capítulo permitirán analizar las características de la conducción de la política de defensa desde la restauración democrática argentina en 1983 a través un mismo prisma y desde la mayor cantidad de ángulos que se ha creído posible y conveniente. Esto resulta indispensable desde una perspectiva cronológico-comparativa, ya que posibilita la disposición de un denominador común desde el cual examinar y evaluar diferentes momentos históricos y administraciones políticas.

Si el tipo ideal de conducción es aquel que se ajusta a la noción de control civil objetivo primeramente descrita por Huntington, estaremos en condiciones de afirmar y demostrar que la República Argentina avanzó notablemente en los últimos 30 años. Producto de las características y consecuencias de su particular y dramática transición democrática, el avance civil sobre las prerrogativas militares (Stepan, 1988), o sobre la autoridad formal o influencia informal de las FFAA (Huntington, 1985) ha sido notable. Asimismo, este progreso puede ser materialmente verificable y documentable a través de una serie de instrumentos normativos y de conducción que serán examinados en los próximos capítulos.

Sin embargo, este avance, que bien podría suponer la (plena) subordinación de las FFAA a las autoridades políticas institucionales, no fue acompañado por un ejercicio eficaz y activo de la conducción por parte de estas últimas (López, 1988, 1994; Ugarte, 2003; Sain, 2010). Esto bien podría constituir una paradoja. No obstante, si se atiende las capacidades profesionales y técnicas de las *élites* políticas gobernantes, es atendible aventurar que esta gravosa omisión tuviera su razón de ser en carencias cuya construcción y articulación puede llevar décadas (Sain, 2010).

Por otro lado, superadas parcialmente en el s.XXI esas carencias políticas y técnico-burocráticas,

observaremos que las serias restricciones presupuestarias del sector afectaron de manera directa el alistamiento, adiestramiento y sostenimiento del personal y el material que debe ejecutar las misiones y órdenes impartidas por el poder político (González Guyer, 2007a, 2007b), erigiéndose así una segunda paradoja: superado el *delegacionismo* político, prevalecen aun serias restricciones materiales que inhiben ejecutar de manera cabal las misiones e instrucciones impartidas por las normas vigentes y las autoridades políticas del sector.

La descripción del proceso institucional de fortalecimiento de la conducción civil de las FFAA; sus marchas y contramarchas; los perfiles administrativos de conducción de las diferentes administraciones políticas; el balance y ponderación de los avances logrados; las paradojas y contradicciones; como finalmente las tareas pendientes, guiarán las pautas de este trabajo de aquí en adelante, hasta, por supuesto, las conclusiones finales.

CAPÍTULO TERCERO

3. CONFORMACIÓN DEL SISTEMA DE DEFENSA, DOCTRINAS MILITARES Y CONTROL CIVIL

3.1 Introducción

La identificación y análisis de determinados elementos históricos como la conformación histórica de las FFAA; el surgimiento de un cuerpo de oficiales profesional y autónomo; el origen del intervencionismo y politización militar; las características y evolución del control civil; y el surgimiento de diferentes doctrinas militares durante el s.XIX y la primera mitad del s.XX, resultarán indispensables para discernir e interpretar la cultura política argentina en general, y más particularmente, la cultura profesional de las propias instituciones militares. No adentrarse en un análisis de estas características supondría que las FFAA de finales del s.XX eran de alguna forma “inmunes” a su propio acervo cultural y corporativo, por cierto tan añoso como el del país; o que dicho acervo poca influencia podría tener en el contemporáneo accionar de estas instituciones. De modo que, desconocer el ascendiente de la historia institucional de las FFAA, podría implicar una gravosa omisión documental y un serio error metodológico.

En el capítulo cuarto se describirá de qué manera la transición democrática iniciada en 1983 tuvo un sustancial peso en el particular avance del control civil en Argentina. De manera tal que al analizar historiográficamente los antecedentes que moldearon dicha transición, se favorecerá ulteriormente la comprensión de decisiones, comportamientos y transformaciones de relevancia acaecidos en el período cronológico central de este trabajo (1983-2010), adquiriendo de esta manera trascendencia frente a las hipótesis formuladas.

Es por ello que el análisis propuesto para este capítulo se estructurará sobre los siguientes ejes: la conformación histórica de las FFAA y el surgimiento de un cuadro de oficiales social y corporativamente autónomo; el papel arbitral del instrumento militar en las disputas políticas domésticas; la representación histórica de los diferentes clivajes ideológicos dentro de las FFAA, en

particular el sector “profesionalista”; y la influencia de los diferentes modelos doctrinarios sobre el control civil y sobre la promoción del intervencionismo militar en el s.XX.

Una de las primeras cuestiones que saldrán a la luz será el inmenso peso que tuvieron las instituciones armadas en la configuración de un estado-nación relativamente nuevo (1810). Un esfuerzo que fundamentalmente involucró emancipar al país del yugo y dominio colonial, desarrollar instituciones propias de gobierno, diseñar la organización política del país, e incluso, determinar y eventualmente defender lo que se estableciera como espacio territorial soberano. Se trata de todas áreas estratégicas y críticas de construcción estatal donde predominaron indefiniciones, disensos y rivalidades. Allende las fronteras con antagonistas foráneos – España y países limítrofes – y hacia dentro del territorio, entre las diferentes provincias que constituyeron luego la República. Al menos en la etapa de consolidación estatal del país, los desafíos y objetivos descritos hubiesen sido inatendibles sin la disposición de un instrumento militar propio.

Con relación a la construcción institucional y jurídica del Estado argentino, no resulta un dato menor señalar que, en la génesis de la República, las diferencias políticas de su *elite* gobernante se resolvieron recurrentemente de manera violenta, interviniendo en ellas diversas milicias de corte provincial y efímeros ejércitos pseudo-nacionales.

En segundo término resulta conveniente identificar ciertos patrones histórico-culturales que no por casualidad marcarán su impronta en el surgimiento de sucesos contemporáneos. La constante desconsideración por las instituciones republicanas de gobierno y el permanente intervencionismo militar constituyen precisamente uno de ellos. El historiador Luis A. Romero ubica en 1812, apenas dos años después de la instauración del primer gobierno autónomo en el Río de la Plata, el primer antecedente de estas características (Romero, 1969; p.14). Desde aquel año hasta 1983 sobrevendrán un sinnúmero de pronunciamientos, proclamas y golpes de estado. Solamente en el sXX acaecieron seis golpes militares exitosos y muchos intentos más que resultaron fallidos. Por lo tanto, primeramente, hay que señalar como equivocado el lugar común respecto a que el irrespeto por el orden institucional y el intervencionismo militar comenzaron con el golpe de Estado de 1930.

En segundo término es oportuno destacar que, con algunas excepciones (como el golpe de 1943), los pronunciamientos militares no se iniciaron de manera autónoma por parte de las FFAA con independencia a las diferencias y antagonismos que se presentaran en el entramado de poder civil, ya sean éstos partidos políticos, sindicatos, cámaras empresarias u otras corporaciones o poderes fácticos.

El historiador N. Botana recuerda que el 25 de mayo de 1910, con motivo del Centenario argentino, el diario La Nación solicitó al reconocido político, jurista y educador, Joaquín V. González, la publicación de una nota alegórica a esa magna fecha a ser titulada “el juicio del siglo”. Para Botana “el argumento de El juicio del siglo ‘nos confronta con un elemento morboso’ que, al compás de los ‘odios de facción’, sembraba ‘la semilla del odio’ y arrastraba a los argentinos hacia el ‘vértigo sangriento de las querellas fratricidas’” [citas de J.V.González hechas por Botana²⁶]. Lamentablemente el segundo centenario no parece haber cambiado demasiado. En 2010, año del Bicentenario, el politólogo e intelectual, y por entonces Secretario de Cultura José Nun, recordando aquel editorial de J.V. González, invocaba nuevamente el mismo patrón:

Es un fenómeno recurrente en los últimos cien años. ¿Cómo explicarse los ciclos de golpes de estado? Qué mejor evidencia de la permanente discordia nacional, que llegó a su paroxismo en 1976. No se trata de reemplazar livianamente un análisis de clase por un análisis de los humores, pero sí de comprender que en la Argentina no se constituyó, no se formó acumulativamente una cultura política del diálogo, de la consideración al adversario... Que los intentos en esa dirección siempre se truncaron muy rápido²⁷.

Por lo tanto resulta ineludible cuestionarse cómo se reveló la mentada desunión argentina en el campo de las relaciones cívico-militares y de qué manera se exhibió, específicamente, respecto al poder militar y el control civil. Dos analistas foráneos parecen coincidir desde la especificidad de los estudios de las relaciones cívico-militares con las apreciaciones de González, Botana y Nun. De acuerdo al historiador estadounidense Robert Potash:

el hecho de que los militares hayan asumido el mando periódicamente – seis veces entre 1930 y 1976 – es más un indicio de la incapacidad del sector civil para permanecer unido en defensa de la forma de gobierno constitucional, que de la ambición de poder de los militares. Al producirse cada uno de los seis golpes militares, parte de la opinión pública – a veces una parte muy importante – alentó a las Fuerzas Armadas. (...) La noción de que los partidos políticos argentinos u otros grupos civiles importantes se opusieran sin cesar a los levantamientos militares tiene poca relación con la realidad (Potash, 1981, p.507).

²⁶ Diario La Nación, 23 de mayo de 2010; <http://www.lanacion.com.ar/1267675-bajo-el-signo-de-la-discordia>

²⁷http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2010n08_revistaDeTrabajo/20010n08_a17_jGodio.pdf

De manera coincidente, para el politólogo francés Alain Rouquié, la crónica inestabilidad política argentina no ha sido generada por las intervenciones militares, las cuales “se presentan por el contrario, como la consecuencia y la expresión de una prolongada crisis política. Es por lo tanto en la sociedad global, en sus divisiones, sus conflictos y contradicciones donde hay que buscar los orígenes del poder militar” (Rouquié, 1982, p.379).

Un tercer elemento analíticamente destacable lo constituye el hecho de que los diferentes clivajes ideológicos que surgen y se consolidan en las FFAA de principios del s.XX, permanecen, con algunos matices, hacia fines de ese mismo siglo: nacionalistas-conservadores-católicos, nacionalistas-populares-industrialistas, liberales y profesionalistas. Ciertamente al poner el foco en el control civil, resultará central examinar las características y evolución de este sector profesionalista dentro de las FFAA. Sector que fue presa de una triste paradoja a la luz de un devenir histórico marcado por la discordia como rasgo cultural diacrítico y la recurrente utilización del instrumento militar para resolver las diferencias políticas entre los diversos actores sociales.

Si se supone que este sector de las FFAA presenta, comparativamente, una superior predisposición a la obediencia, parecería casi redundante concluir que su comportamiento efectivo se hubiera ajustado a esta noción de obediencia. Sin embargo, si la autoridad civil a la que debe servir una subordinación políticamente prescindente, de manera permanente subvierte esos mismos valores, la respuesta adaptativa que prevaleció fue: dentro del mayor margen de lo posible, apartamiento y desentendimiento. Concretamente esto se ha manifestado como una actitud permisiva – pero no por ello aquiescente – respecto a las facciones militares que estuvieren urdiendo algún tipo de pronunciamiento político. De modo que, por defección de autoridades políticas y militares, no se pudo consolidar, hasta comienzos de la década de 1990, un sector profesionalista a la cabeza de las FFAA.

El cuarto y último elemento de relevancia documental lo constituyen las diferentes doctrinas militares que marcaron el pulso de las FFAA durante diferentes décadas. Éstas abarcan un conjunto de lineamientos y postulados que definen métodos, formas y acciones para enfrentar un

determinado desafío de índole militar, que bien puede ser un enemigo claramente identificado o caracterizado, o simplemente, los medios para alcanzar un estadio o situación en términos de defensa. Los contenidos de estas doctrinas indudablemente, de acuerdo a la relación causa-efecto que se establezca, han impulsado o justificado el intervencionismo militar y el control civil en Argentina.

Respecto a la experiencia argentina en materia de doctrinas militares Ernesto López propone focalizar el análisis en cuatro ejes estructurantes: “1) una concepción de guerra en sus términos más generales; 2) una concepción de la nación; 3) una concepción acerca de la relación que debería establecer el ejército con el sistema político; 4) elaboraciones sobre lo específicamente bélico” (López, 1985; p. 105). Como la conceptualización de qué se entiende por doctrina militar puede ser variada y amplia, la desagregación propuesta por López puede resultar una apropiada herramienta para analizar las dos doctrinas que prevalecen en el s.XX en Argentina, así como la súbita sustitución de una por la otra.

En efecto, en el s.XX se destacan en Argentina dos modelos doctrinarios. El primero, denominado Doctrina de Defensa Nacional (en adelante DDN), tiene sus albores en los años '20s, consolidándose en la década de 1940 con la llegada del peronismo al poder. Las lecciones de la Gran Guerra y el curso de la Segunda Guerra Mundial evidenciaban grandes transformaciones en el campo militar que no podían ser resueltos con los viejos y perimidos modelos del s.XIX. Los conceptos de “guerra total” y “nación en armas” hacían referencia a que ya no prevalecería en un conflicto bélico quien tuviera un mayor pie de fuerza y una táctica más apropiada en un frente de batalla determinado, sino quién pudiera sostener el esfuerzo logístico de una masiva guerra prolongada. Por ello resultaba estratégica la disposición de una industria pesada que permitiera sustentar una permanente dotación de armas y equipos, y fundamentalmente, las materias e insumos básicos para su producción, mantenimiento y funcionamiento.

El segundo modelo, identificado como Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), nace a finales de la década de 1950 en el marco de una reacción conservadora y antiperonista hacia dentro de la

República y en plena vigencia planetaria de la Guerra Fría. Si bien estas doctrinas serán caracterizadas y examinadas en detalle en los próximos párrafos, se puede adelantar a modo introductorio que la rauda conversión de la DDN a la DSN hacia finales de la década de 1950 implicó una cosmovisión que viró desde una posición militarista clásica “hacia fuera” a un policiamiento militar dentro de las fronteras. Si suponemos, que un instrumento militar profesional y prescindente políticamente se aproxima a un accionar focalizado con el problema de la defensa exterior y de la guerra (Desch, 1996), esta transformación doctrinaria no hizo otra cosa que descomponer aun más el profesionalismo militar argentino, castigado ya por el rol arbitral de las fuerzas armadas en las disputas políticas nacionales.

3.2 La organización nacional y de sus FFAA

3.2.1 *Ejército de Línea, Guardia Nacional y Milicias*

Dos modelos de organización militar coexistirán en las primeras décadas de gobiernos independientes (del yugo colonial) en lo que hoy día es Argentina: ejército “de línea” y milicias provinciales. En tanto, tras la sanción de la Constitución de 1853, a este universo binario – con “la línea” red denominada Ejército Nacional – se le sumaría la Guardia Nacional.

El Ejército involucraba la disposición de un instrumento de características profesionales. No obstante, este mote podría resultar un tanto pretencioso a la luz de una organización que se nutría de los elementos más desvalidos de la sociedad. En primer lugar gente de muy escasos recursos que encontraba en el ejército simplemente un medio de subsistencia, pero también “enganchados”, “vagos” o algún otro tipo de persona en conflicto con la Ley. La Guardia Nacional suponía un cuerpo de reserva reclutado a nivel provincial, pero a servicio del gobierno central de turno, cosa que raramente sucedía. Finalmente encontramos la proliferación de una inmensa diversidad de cuerpos milicianos irregulares, cuyo personal era compulsivamente reclutado en función del fragor bélico de turno (Sábato, 2010; Bragoni, 2010).

La composición social de las tres diferentes fenomenologías castrenses era similar: pobres y marginados sociales. Similar también eran las diferentes formas compulsivas de reclutamiento. Por lo tanto resultaría aventurado hablar tanto de “milicias populares”, como de un ejército de “mercenarios”. Sin embargo, resulta indudable la progresiva ventaja que involucraba la disposición de un ejército permanente en términos de contar con superiores niveles de alistamiento y adiestramiento y la capacidad casi inmediata de poder movilizar fuerzas en caso de ser necesario.

En tanto, la dimensión de un mayor o menor ejército profesional no era tanto una cuestión de predilección táctica por parte de los caudillos provinciales, sino básicamente una cuestión de recursos. De modo que las administraciones “centrales” en Buenos Aires – cuando las hubiera – y los gobiernos autónomos bonaerenses (*proxy* de gobierno central en la época de autonomías provinciales *de facto*) dispusieron de un ejército más populoso producto de la mayor disposición relativa de recursos que proveía la Aduana en el Río de la Plata, único acceso mercantil por entonces al Océano Atlántico (Gelman/Lanteri, 2010, p. 90). Asimismo, la experiencia adquirida en el campo de batalla durante la sangrienta guerra de la Triple Alianza contra el Paraguay y la creciente profesionalización que adquirieron los cuerpos de oficiales y suboficiales hacia finales del s.XIX, tendieron a robustecer aun más al Ejército Nacional, generando un claro desbalance frente a las otras experiencias revisadas.

3.3 La Profesionalización del Cuerpo de Oficiales y el Problema del Control Civil

La profesionalización del cuerpo de oficiales es un fenómeno que comenzará hacia 1870. Hasta entonces la oficialidad estaba constituida por un conglomerado más o menos homogéneo de patricios caballeros pertenecientes a la *elite* política y económica del país, quienes llegaban al Ejército por influencias y motivados fundamentalmente por el prestigio social y ascendiente político del cargo. Sus capacidades profesionales, si es que poseían alguna, las desarrollaban a partir de la experiencia, sobre todo si tenían la “gracia” de participar en alguna aventura bélica como la guerra

del Paraguay o en las constantes campañas que se realizaban sobre territorio indígena para ensanchar la frontera agrícola.

Alain Rouquié califica la indistinción señalada entre dirigencia política y oficialidad militar como “un caso perfecto de control subjetivo por el poder civil” (Rouquié, 1981, p.79). La apreciación, elocuente respecto a la composición social de la conducción militar de la época, resulta en los términos expuestos en el capítulo segundo como incorrecta. El control civil supone dos actores colectivos, autoridades políticas por un lado y conductores militares por el otro, habiendo control civil cuando los primeros conducen a los segundos (y éstos obedecen el mandato civil) y poder militar cuando los segundos adquieren autonomía respecto a los primeros. Si estos dos grupos resultan indistinguibles, justamente por tratarse del mismo colectivo social, resulta baladí indagar acerca del control civil tal como lo hemos expuesto, ya que es preguntarse cómo se controla este único conglomerado a sí mismo. Sin embargo la consideración cronológica expuesta por éste y otros autores pone de manifiesto un hecho que usualmente pasa desconsiderado. El problema del control civil comienza cuando la dirigencia política de un país y el cuerpo de oficiales superiores que encabeza las FFAA se constituyen como agentes corporativos independientes los unos de los otros. En Argentina este proceso de emancipación corporativa y profesional de las FFAA se dará a lo largo de las últimas tres décadas del s.XIX.

3.3.1 La Profesionalización de las FFAA y el Servicio Militar Obligatorio

Podría ubicarse como primer antecedente “profesionalizante” la experiencia y el brutal legado de la guerra de la “Triple Alianza” contra el Paraguay (1864-1870), seis años de un durísimo conflicto que “dieron al ejército nacional cohesión, eficiencia y conciencia de sí mismo” (Scenna, 1980, p.78). Como corolario de las lecciones aprendidas en este conflicto, el Presidente Domingo Sarmiento dispondría en junio de 1870 la creación del Colegio Militar de la Nación, y dos años después, de la Escuela Naval Militar. En esta coyuntura, resultará también muy significativa la

victoria del Ejército Nacional sobre las fuerzas militares de Buenos Aires en 1880²⁸, hito que cerrará definitivamente el período de seis décadas de autonomías provinciales. Producto de esta victoria militar, se sancionará la Ley N°1072 que prohibiría a las provincias disponer de cuerpos militares autónomos. Como menciona Scenna: “las milicias fueron disueltas; todas las organizaciones de tipo militar quedaron prohibidas y ya no quedó provincia con facultades para mantener y adiestrar fuerzas propias. En adelante sólo quedaba el ejército nacional como organización armada legal” (ibíd., p. 88).

Durante las dos presidencias de Julio A. Roca (1880-1886 y 1898-1904) se dará el mayor impulso transformador a las FFAA. Con el espíritu de robustecer la marina de guerra, en el año 1898, mediante la Ley N°3727, se creará un Ministerio de Marina autónomo del Ministerio de Guerra, dotando además a esta fuerza de una sólida escuadra que pudiera estar a la altura del desafío y amenaza que representaba la robusta flota chilena. Destaca, asimismo, la construcción en el sur de la provincia de Buenos Aires de la base naval de Puerto Belgrano, posibilitando la proyección de la flota de guerra al Atlántico Sur. Asimismo, en el año 1900, se fundará la Escuela Superior de Guerra con el propósito de consolidar técnica y profesionalmente a un conjunto de futuros oficiales superiores.

En los albores del s.XX, el Coronel Pablo Riccheri, Ministro de Guerra del Presidente Roca y graduado de la promoción 1875 del Colegio Militar, impulsará una profunda transformación de las FFAA inspirada en el modelo prusiano. Egresado posteriormente de la Escuela Superior de Guerra de Bruselas y habiendo sido agregado militar en Francia y Alemania, Riccheri era el arquetipo de militar profesional que, frente al recelo de los viejos oficiales curtidos y formados en los cuarteles y campañas contra los indios y caudillos provinciales, el Presidente Julio A.Roca pergeñaba para la transformación y conducción del Ejército (Ver Rouquié,1981, pp. 82-87; Potash, 1985, pp.16-17; Scenna, 1980, 116-127; Brown y Noro, 1999, 175-181).

²⁸ La llamada Batalla de los Corrales Viejos constituyó la última conflagración del largo período de “anarquía” o “autonomías provinciales” de Argentina. Desde entonces sólo prevalecerá el Ejército Nacional y el poder central en Buenos Aires conseguirá monopolizar la defensa nacional.

Bajo su gestión se estableció, por primera vez, una división del territorio nacional en jurisdicciones, asignándose a cada una de ellas un comando de región del que dependerían las unidades militares; se crearon, entre otras, las Escuelas de Mecánica, Sanidad y Caballería; se compraron las tierras de Campo de Mayo y Campo de los Andes donde se alojarían los diferentes elementos de esas dos grandes guarniciones militares. Pero sobre todas las reformas, destacará en 1901, la sanción de la Ley N°4301 (conocida como “Ley Riccheri”), que dispuso la instauración del servicio militar obligatorio para todos los ciudadanos argentinos de 20 años de edad, con absoluta independencia de su origen geográfico, económico y social. La sanción de esta norma no suplía únicamente una necesidad estrictamente militar, sino que además utilizaba al servicio militar obligatorio como un instrumento para enfrentar la amenaza que, para la elite política, representaba la creciente cosmopolitización de la sociedad argentina²⁹.

3.3.2 El General Pablo Riccheri y el profesionalismo militar

La figura de Riccheri resulta paradigmática de un modelo de relaciones cívico-militares que claramente apuntó en la dirección de las democracias liberales más representativas del planeta, pero que finalmente no consiguió prevalecer y consolidarse. Pablo Riccheri puede ser claramente definido como un sobresaliente militar profesional, atributos estos dos (“sobresaliente” y “profesional”) que raramente coincidieron en reconocidos y notorios camaradas que precedieron y prosiguieron a este protagonista. Scenna lo describe como “un militar cabal, sin intereses políticos o de cualquier otro orden fuera de su misión específica, a la que conocía como pocos” (*ibíd.*, p. 117).

Biógrafos como Fabián Brown y Lauro Noro destacan que:

sus definiciones de índole política son de una asombrosa actualidad. Proscribió con destacable sentido ético toda injerencia militar en el terreno de gobierno. Quería una institución armada incorrupta, que nunca fuese arrastrada hacia funciones para las que no estaba preparada y cuyos resultados llevarían al envilecimiento del soldado y al quiebre de la disciplina. Los hechos posteriores desgraciadamente le dieron la razón (Brown y Noro, 1999, p.177).

²⁹ De acuerdo al censo de 1914, el 30% de la población había nacido en el extranjero. Particularmente en el caso de la ciudad de Buenos Aires, este universo abarcaba al 60% de sus habitantes.

El propio Riccheri señalaría en un homenaje que se organizaría en su honor – con motivo del 25º aniversario de su asunción como Ministro de Guerra – que con la reforma que lideró:

no sólo se trataba de constituir la base técnica de un ejército moderno respondiendo a múltiples necesidades de la guerra, sino sentar las bases de orden moral que hicieran imperar en sus filas la devoción al exclusivo cumplimiento del deber militar, alejando al oficial de toda aspiración de orden político, por su incompatibilidad en el desempeño de sus funciones militares. (citado en Martínez Pita, 1952, p.56).

Desafortunadamente no basta un buen comienzo, con virtuosos y capacitados protagonistas para dotar a un país de instituciones políticas y de gobierno perdurablemente republicanas. Precisamente residían condiciones estructurales que restringieron una positiva evolución de las relaciones cívico-militares. Las crónicas y violentas divisiones de la sociedad argentina en general y particularmente las reacciones anti populares de parte de la *elite* económica volvían disfuncional a este núcleo de militares, justamente porque su virtud – la total prescindencia política – los hacía ineficaces para arbitrar las diferencias políticas de turno. Tampoco, como será descrito poco más adelante, los gobiernos democráticos y representativos procuraron afianzar la prescindencia política y profesionalización militar, más bien todo lo contrario.

De modo que, salvando alguna excepción como ocurrirá durante la primera presidencia de Juan Perón, los diferentes factores de poder – desde las conducciones políticas de turno, hasta aquellas corporaciones que pugnarán por cambiar el *statu quo* – sistemáticamente favorecieron a aquéllos militares que estuvieran dispuestos a preocuparse por algo más que resguardar la soberanía y libertad del país frente a una agresión militar externa.

3.4 Intervencionismo Militar en el s.XX – el Origen del Poder Militar

Argentina transcurrió la última década del s.XIX y la primera del s.XX en un contexto de ascendente convulsión social, con reiteradas y crecientes manifestaciones populares, muchas de ellas de carácter violento. Una de las principales demandas de los partidos políticos populares era la instauración de un sistema electoral universal y secreto.

Hasta entonces los cargos electivos, tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo, eran

cubiertos en opacos comicios que limitadamente respetaban la voluntad de electores que previamente se inscribían en un registro y anunciaban su preferencia a viva voz, circunstancia que por cierto podía ocasionar al votante algún problema si no ejercía su sufragio “debidamente”. Si se tiene en cuenta que los dos levantamientos más violentos se produjeron en 1890 y 1905³⁰, podría afirmarse que la resistencia de la oligarquía gobernante por preservar el *statu quo* no fue menor. Empero, eventualmente, una mezcla de pragmatismo político en pos de pacificar y modernizar institucionalmente al país y la actitud virtuosa de parte de algunos intelectuales conservadores impulsarían, en el año 1912, que el Presidente Roque Saénz Peña enviara al Congreso, y luego éste sancionara, la Ley N°8871 de voto universal, obligatorio y secreto. Esta norma respondía positivamente a la principal demanda de los partidos radical y socialista, abriéndoles las máximas instancias de poder político³¹. En efecto, las elecciones generales de 1916 consagrarían el triunfo de la Unión Cívica Radical, erigiendo como Presidente a Hipólito Yrigoyen.

3.4.1 La Germanización de las FFAA – Neutralidad e Intervencionismo

En el plano estrictamente militar, la reorganización y profesionalización de las FFAA siguió su curso, consolidándose un cuerpo cada vez más nutrido de oficiales de carrera y prosiguiendo esta tendencia hacia el escalafón de suboficiales (en 1908 se crearía la Escuela de Cabos y Sargentos red denominada en 1916 como Escuela de Suboficiales). Sin embargo, es importante subrayar un trascendente cambio idiosincrático en las FFAA asociado a este proceso profesionalizador. Durante buena parte del s.XIX el modelo militar de referencia sería el francés, pero tras la derrota militar de

³⁰ En julio de 1890 se produciría la llamada Revolución del Parque. La misma estuvo liderada, entre otros, por Leandro Alem (fundador del partido radical), Bartolomé Mitre, Bernardo de Irigoyen y Aristóbulo del Valle. Pese a contar con un importante apoyo y dispositivo militar, tras días de sangrientos enfrentamientos en la zona céntrica de Buenos Aires, el mando rebelde resolvió capitular. Como comentara el entonces senador Manuel Pizarro: “la revolución está vencida, pero el gobierno está muerto”. Una semana después renunciaría el Presidente Juárez Celman, asumiendo el Poder Ejecutivo el Vicepresidente Carlos Pellegrini. La “Revolución Radical” de 1905 fue liderada por Hipólito Yrigoyen y bajo las mismas banderas de los levantamientos anteriores, ejecutada con un fuerte apoyo militar en varios puntos del país (sobre todo en las provincias de Mendoza y Córdoba). Eventualmente la revolución fue neutralizada y poco tiempo después amnistiados sus cabecillas.

³¹ Cabe aclarar que si bien esta Ley representaba una sustancial transformación democratizadora respecto al sistema electoral preexistente, aun excluía a la mitad de la población del derecho al sufragio, ya que recién en septiembre de 1947 el gobierno de J. Perón habilitará el voto femenino.

este país con Prusia en 1871, el prestigio y ascendiente prusiano no dejaría de crecer en el Ejército (Scenna, *ibíd.*, p.116; Potash, *ibíd.*, pp.18-21). Se puede decir que lo que comenzó como la elección de un determinado modelo surgido de un ejercicio de política comparada, terminaría desencadenando, décadas después, trascendentales consecuencias en la política doméstica e internacional de la Argentina.

Los profundos lazos que se establecieron y consolidaron entre las instituciones armadas argentinas y alemanas trascendieron el plano estrictamente profesional, simpatizando, décadas después, a una considerable parte de la oficialidad, aun en los peores momentos de expansionismo y brutalidad nazi, con la Wehrmacht. Desde 1896 hasta 1914 entre un tercio y el cincuenta por ciento de los oficiales superiores del Ejército Argentino había pasado por alguna unidad militar alemana. Tres cuartas partes de los autores extranjeros leídos en la prestigiosa “Biblioteca del Oficial” eran alemanes. Asimismo, la totalidad del primer contingente del cuerpo docente de la Escuela Superior de Guerra fue alemana, conservándose en las décadas siguientes una importante composición de personal de ese origen (Rouquié, *ibíd.*, pp. 93-99).

Esta circunstancia, fue generando durante la primera mitad del s.XX una particular y creciente tensión con parte de la elite económica y política criolla, la cual, en el marco de una división internacional del trabajo y un modelo económico agro-exportador, se encontraba económica, política y culturalmente vinculada a Gran Bretaña. Argentina, como proveedora de materias primas (lana y carne fundamentalmente), fue dependiente y receptora de todo tipo de manufacturas de origen británico; siendo asimismo buena parte de los servicios públicos provistos por empresas de ese origen (destacándose en el transporte).

Desde principios de s.XX y hasta semanas antes del fin de la Segunda Guerra Mundial, la Argentina se polarizaría entre germanófilos y aliadófilos. El país conservaría su obcecada neutralidad hasta semanas antes del fin de la guerra, indiferente al inexorable avance del Ejército Rojo sobre Berlín y frente a las concretas sanciones internacionales que afectaban la provisión de manufacturas críticas.

3.5 La política militar del radicalismo – Control Civil Subjetivo y Golpes de Estado

La política militar del primer gobierno representativo y popular puede ser calificada, al menos, como errática y arbitraria. Diversos especialistas (Scenna, 1980; Rouquié, 1981; Potash, 1985; López, 2009) concuerdan en resaltar al menos cuatro elementos que alteraron el equilibrio en el Ejército, institución en la que aun predominaba – por el legado de Riccheri – un carácter profesional y políticamente prescindente.

El nombramiento de un civil, Elpidio González, aparece como el primer desencadenante de insatisfacción y convulsión en las FFAA. De manera análoga también sería designado otro civil, Federico Álvarez de Toledo, en el Ministerio de Marina. Pero mayor desagrado generó que, contra todo lo establecido por los reglamentos militares, el Presidente Yrigoyen resolviera reincorporar a un puñado de oficiales que años antes habían sido dados de baja por prestar apoyo o aquiescencia a los revolucionarios de 1905. En la misma dirección, las propuestas de ascenso, destino y responsabilidades que surgieron del Ministerio de Guerra parecieron no tener correlación alguna con la *performance* profesional y técnica de los oficiales, y en un reflejo de control civil subjetivo, responder exclusivamente a la mayor o menor confianza que generaran al Ministro González.

En tercer lugar destaca la explícita utilización de las FFAA en funciones de policiamiento. Desde la reforma que profesionalizó a estas instituciones este tipo de acciones, si bien no se encontraba vedado, se reservaba para ocasiones de gravedad extrema. El gobierno de Yrigoyen hizo una profusa utilización del instrumento militar para “pacificar” las provincias que fueran intervenidas por el gobierno federal – casi todas – en pos de desarmar sistemas electorales todavía fraudulentos en dichas jurisdicciones. Pero más espinoso resultaría la utilización de los militares, y la violencia en un grado extremo, empleada para neutralizar variadas protestas motorizadas por sectores anarquistas o comunistas, destacando particularmente los episodios de la “Semana Trágica” (enero

de 1919) y de la “Patagonia Rebelde” (1920-1922)³².

Finalmente, la evolución financiera y fiscal del sector tampoco dio muestras de alivio para los militares. Si bien entre 1916 y 1922 la cantidad de personal y el presupuesto global crecieron ligeramente, en los incisos correspondientes a gastos operativos (funcionamiento) e inversión (compra de armamento) hubo claros descensos. Es decir que el grueso del presupuesto se focalizó en salarios y, de manera creciente, en pensiones y retiros.

La desatinada actuación del gobierno radical fue progresivamente alienando a cada vez un mayor número de oficiales y deconstruyendo el profesionalismo que se había alcanzado en un núcleo importante de efectivos, fomentando, primero, un ambiente deliberativo y, posteriormente, reacciones de carácter político en las fuerzas militares. De modo que una conducción civil deficiente dio como resultado, al menos en este caso, el surgimiento de lo que ha sido definido en el primer capítulo como “poder militar”. Con el tiempo, este poder militar surgido en organizaciones secretas y conciliábulos, fue institucionalmente canalizado a través del Círculo Militar, institución social y cultural que agrupaba a toda la oficialidad, tanto la que se encontraba en actividad como aquella en situación de retiro.

En 1922, Marcelo T. de Alvear, embajador argentino en París – y también radical – sucedería a Yrigoyen. A tres meses de asumir, ya como presidente electo, asistió a una cena de camaradería en

³² La denominada “Semana Trágica” transcurriría entre el 7 y el 14 de enero de 1919 en Buenos Aires. Lo que comenzó como un reclamo gremial en los Talleres Vasena, terminaría adquiriendo ribetes violentos y se prolongaría durante varios días por la intransigencia de sectores anarquistas y la intervención de grupos parapoliciales y nacionalistas, impulsados éstos últimos por sectores de ultraderecha como medio para resolver *de facto* e ilegalmente el conflicto. La violenta y desatinada intervención de la policía, primero, y del Ejército después, no hicieron más que aumentar la tensión del conflicto y la cantidad de heridos y de muertos. Finalmente, ante una activa intervención política del propio Presidente Yrigoyen y una militarización de la ciudad de Buenos Aires a cargo del Gral. Dellepiane, la tensión desescalaría. Si bien no hay cifras precisas, se calcula que en estos episodios fallecieron varias centenas de personas. Los episodios en la provincia patagónica de Santa Cruz comenzaron a raíz de reclamos sindicales, con la activa participación de dirigentes anarquistas. Tras el fin de la Primera Guerra Mundial, el precio internacional de la lana sufriría una caída del orden del 70%, afectando gravemente a los peones rurales de la zona. Las huelgas que se generalizaron a lo largo de toda la provincia provocaron la reacción de las patronales locales que, con el apoyo de la Sociedad Rural y algunos medios de prensa, lograron crear en la opinión pública, y en parte del gobierno, la impresión de que detrás de estos reclamos gremiales se escondía un intento de secesión territorial o anexión a Chile. Ante este panorama el Presidente Yrigoyen resolvería la movilización de tropas bajo el mando del teniente coronel Varela. Lo que seguiría no puede ser calificado de otra manera que como una verdadera masacre. Arrogado de poderes plenipotenciarios, y encubierto por la enorme distancia que separaba aquella alejada comarca de Buenos Aires, Varela comenzaría una larga campaña de búsqueda, detención y ejecución de cientos de obreros. La rendición y fusilamiento de los dirigentes del último reducto huelguista se produciría a principios de 1922. Casi ningún reclamo sindical fue ulteriormente atendido. En enero de 1923 un militante anarquista asesinaría a Varela en la Ciudad de Buenos Aires.

la sede del Círculo Militar. En ella las autoridades del Círculo le acercaron un “petitorio” de tres puntos donde solicitaban que su primera vista oficial la hiciera al propio Círculo Militar; que no delegara el poder en el vicepresidente Elpidio González y no designara Ministro de Guerra al Gral. Dellepiane, un militar indiscutiblemente yrigoyenista (Scenna, pp.139-140).

El primero de los puntos daba cuenta de cierto grado de desubicación respecto a la prelación protocolar de los interlocutores. El segundo y el tercero no podrían ser calificados como otra cosa que un flagrante acto de insubordinación. Lejos de escandalizarse, Alvear no solo no tomó ningún correctivo contra las autoridades del Círculo, sino que cumplió al pie de la letra con todo el petitorio. Luego de asumir concurrió en visita oficial a esta institución, jamás delegó en seis años el poder en su vicepresidente, ni designó a Dellepiane como Ministro de Guerra.

Las demandas tutelares de las fuerzas militares marcaban un claro contrapunto respecto al Ejército profesional de Riccheri, preanunciando lo que ocurriría pocos años después. En tanto, la condescendencia del Presidente Alvear a estos reclamos, podría explicar la ausencia, durante su mandato, de pronunciamientos militares más categóricos.

Hacia la expiración del gobierno de Alvear, era cada vez más evidente que Yrigoyen intentaría postularse a una nueva jefatura, circunstancia que exacerbaría el debate y contubernio en varios sectores dirigentes y en parte de las FFAA con el propósito impedir esta posibilidad. Aparentemente hubo más de un plan para evitar el retorno del caudillo, sin embargo la intransigencia del Presidente Alvear en transferir el poder a quién prevaleciera en las elecciones, sea quien fuera, y el rol de algunos destacados militares profesionalistas – particularmente Riccheri – evitarían un pronunciamiento militar “preventivo” (Rouquié, *ibíd.*, p.174). Aunque tal vez sea más preciso afirmar que lo demoraron. Así las cosas, Yrigoyen, anciano – senil para algunos – pero aun de gran predicamento y estima en las bases populares, ganaría las elecciones de 1928.

La segunda presidencia de Yrigoyen puede resumirse como una reedición de la primera, pero en condiciones más complejas. La designación del Gral. Dellepiane como Ministro de Guerra trajo aparejado un hostigamiento hacia los logistas que controlaban el Círculo Militar, entre los que se

encontraba el futuro presidente *de facto*, José Uriburu, quien sería prontamente pasado a retiro. Por su parte, la situación económica no podía ser peor. La deteriorada economía tuvo que enfrentar en 1930 las consecuencias de una crisis financiera internacional que perjudicaría extraordinariamente al comercio exterior del país. A su vez, el partido de gobierno ya se encontraba abiertamente dividido en torno de la figura de Yrigoyen, entre lo que se distinguió como sectores “personalistas” y “anti-personalistas”. Ante este panorama, el Presidente, disminuido en sus facultades físicas y mentales, se obstinaba en controlar todos los detalles de gobierno. En septiembre de 1930, en un contexto de extrema inestabilidad política, el Gral. (R) Uriburu ocuparía la casa de gobierno con un puñado de cadetes del Colegio Militar.

3.6 El Ejército al Poder - La “Década Infame”

A partir de la coyuntura descrita, resulta menos llamativa la consecución del golpe de Estado mismo, que las particulares circunstancias en las cuales se llevó adelante. Participaron del mismo menos de 1500 hombres, entre ellos 600 cadetes del Colegio Militar. Es decir que, con un pie de fuerza real de menos de mil efectivos, un general retirado usurpó el máximo órgano de gobierno de la República. Puede afirmarse que este movimiento se llevó adelante ante la incomprensión y desidia de una sociedad hastiada de problemas y conflictos y cierta insensibilidad por parte de una considerable parte del sector profesionalista de las FFAA, crispado por las desatinadas políticas militares del radicalismo.

Como sugiere Potash “algunos dirigían la revolución, otros se mantenían leales hasta el fin y la mayoría se mostraba indecisa” (Potash, *ibíd.*, p.84). Aparentemente reinaba en buena parte del Ejército cierta contradicción en torno a cómo posicionarse frente al asalto contra un gobierno constitucional que, sentían, permanentemente había subvertido los valores de profesionalismo y prescindencia política de las FFAA. Ciertamente muy pocos uniformados le guardaban simpatía, prevaleciendo una palpable indiferencia respecto a su suerte.

La intención de Uriburu era nada menos que reformular la organización política e institucional de la República. Pretendía suprimir los partidos políticos y reorganizar el gobierno en torno a un régimen corporativista similar al de la Italia *fascista*. La corta aventura de Uriburu no duraría mucho tiempo, debiendo convocar a elecciones en noviembre de 1931. A través del partido Concordancia, en unas elecciones viciadas por la proscripción y todo tipo de irregularidades, el Gral. Justo sería proclamado Presidente de la Nación. Daría comienzo así lo que la historiografía ha denominado como “década infame”, cuyo instrumento de perpetuación política recibiría la irónica y peyorativa denominación de “fraude patriótico”.

3.6.1 El Ejército como garante del “fraude patriótico”

El General A. Justo era consciente de que tenía que controlar a las FFAA para poder garantizar la continuidad de un sistema político y electoral fundado en la proscripción y el fraude. Para ello pergeñó, a través de la figura del Ministro de Guerra Manuel Rodríguez, una ingeniosa estrategia. Rodríguez era un militar prestigioso, reconocido por su presunto apego al profesionalismo, al punto que era conocido por algunos como el “general del deber”. Desde este simbólico lugar motorizó una serie de reformas orgánicas y burocráticas tendientes a optimizar las capacidades operacionales del Ejército, organizándose también una multiplicidad de ejercitaciones en el terreno a los fines de tener adecuadamente adiestrado y “ocupado” al personal. Sin embargo, la estratagema representaba un singular ejercicio de control civil objetivo en el cuál se promovía el accionar profesional hacia dentro del Ejército, mientras paralelamente se recurría a éste como sostén de un sistema excluyente (López, 2009, p.48; Scenna, 1980, p.177).

El ardid duraría algunos años. Pero finalmente el descontento trascendería el espacio de los sectores que han sido caracterizados como nacionalistas y profesionalistas. De acuerdo a Scenna: “paulatinamente se fue haciendo conciencia en estos oficiales que, bajo el manto del profesionalismo, el Ejército era el principal aval y sostén de un gobierno impopular dominado por

una minoría” (Scenna, p.177). Ante este panorama, Justo, prudente, resolvería promover como su sucesor a Roberto Ortíz, un radical antipersonalista que había servido como ministro durante su administración. En este marco devendrá el golpe de Estado de 1943, probablemente el “más militar” y menos “cívico-militar” de los golpes de Estado del s.XX.

3.7 El Peronismo - la Doctrina de Defensa Nacional (DDN) y sus Efectos sobre el Profesionalismo Militar

A principios de la década de 1940 los diferentes clivajes ideológicos en el Ejército podían discriminarse en cuatro grandes conjuntos. En primer lugar encontramos a un grupo de militares afines al radicalismo. Se trata de individuos que, ya sea de manera más o menos explícita, comulgaban con la agenda política de ese partido. En segundo término podemos ubicar a los profesionalistas. Herederos de la escuela de Riccheri se trataba de oficiales apolíticos, o que tenían la plena convicción de no mezclar sus preferencias políticas con su accionar profesional. En tercer y cuarto lugar encontramos a liberales y nacionalistas, los dos grupos más influyentes (no necesariamente más numerosos) por entonces, quienes a su vez no constituían colectivos plenamente homogéneos. En el agrupamiento liberal existía consenso con relación a un modelo económico abierto al libre comercio y hacia las inversiones internacionales. También presentaban concordancia respecto a la situación internacional, siendo claramente aliadófilos. Sin embargo este grupo exhibía algunas tensiones con relación a otras máximas inherentemente liberales, habiendo diferencias entre liberales propiamente dichos y sectores más conservadores, generalmente vinculados a la Iglesia. El sector nacionalista agrupaba a quienes abogaban por una menor dependencia económica del país respecto a las potencias extranjeras, particularmente Gran Bretaña. Convivían desde expresiones más típicamente *chauvinistas* – incluso filo-fascistas – hasta visiones más pragmáticas y menos extremistas. Es en este grupo de nacionalistas-industriales, germanófilos moderados, donde ubicaremos al entonces coronel Juan Perón (López, 2009, pp. 67-69).

El golpe de junio de 1943 tuvo la singularidad histórica de involucrar a la totalidad de los agrupamientos descritos en el párrafo anterior. Hecho que reafirma el oprobio que sentía el Ejército en su conjunto frente al sostenimiento de gobiernos tramposos y desacreditados. Sin embargo, una vez consumado el fin de la “década infame”, las diferencias no tardarían mucho en emerger, sucediéndose entre sí las diferentes líneas del Ejército hasta las elecciones libres y democráticas de 1945. La atención de estos gobiernos militares (de los generales Rawson, Ramírez y Farrell) giró en torno a dos grandes problemas ligados entre sí: la acuciante necesidad de conseguir equipamiento militar y la posición argentina frente a un conflicto mundial que ya daba muestras claras de ser desfavorable a Alemania. Sobre Argentina pendía la firme amenaza de que EE.UU promoviera alguna acción desestabilizadora ante un país que oficialmente consideraba desafiante y desubicado respecto a su poder hemisférico relativo. En este contexto de vulnerabilidad, el gobierno finalmente rompería relaciones diplomáticas y comerciales con Alemania y Japón en enero de 1944. Paralelamente, crecería, al amparo del Presidente E. Farrell, la figura del Coronel Juan Perón. Éste, invistiendo los cargos de Ministro de Guerra y Secretario de Trabajo, promovería la carrera profesional de sus aliados políticos dentro del Ejército y comenzaría a vincularse a los sectores obreros a través de los sindicatos. Si bien, en primera instancia sería recibido con cierta desconfianza por parte de éstos, la perseverancia, atención y preocupación que mostraba Perón por las inquietudes de estos sectores ulteriormente le valieron su apoyo incondicional.

Particular significancia adquirió la sanción del Decreto N°28169 de octubre de 1944 que crearía el Estatuto del Peón Rural. Esta norma no hacía otra cosa que regular un salario mínimo, vacaciones pagas, descanso dominical, etc. para los trabajadores rurales. Es decir, amparaba derechos laborales básicos reconocidos, ya por entonces, en la mayoría de los países occidentales. Sin embargo para la oligarquía rural argentina, acostumbrada a manejar su heredad como verdaderos señores feudales y tratar a su personal como siervos, esta iniciativa constituiría una afrenta irreparable. Contenía un valor simbólico, y en estos términos fue promovida y anunciada, que trascendía las razones

puramente financieras respecto a su impacto sobre los costos laborales. Desde entonces el encono de estos sectores con el peronismo sería irreconciliable.

La figura y estrella de Perón crecía día a día, como crecía también el descontento hacia su persona tanto en los partidos políticos tradicionales, como en los sectores socialistas y comunistas que veían como un oficial del Ejército se quedaba con “su base”. En buena parte de las FFAA tampoco apreciaban con simpatía el nivel de politización que estaba adquiriendo el Ejército, y mucho menos, la dirección ideológica hacia donde se dirigía. Poco tiempo después, en un clima de gran inestabilidad, un petitorio de una parte considerable del generalato solicitaba al Presidente el apartamiento y arresto de Perón, la reorganización de su gabinete y el llamado a elecciones generales. Las condiciones fueron mayormente cumplimentadas. Sin embargo, en un hecho absolutamente imprevisible, en menos de cuatro meses Perón logró conformar un competitivo partido político – el Partido Justicialista – que, enfrentando a todo el arco opositor unido bajo el rótulo de Unión Democrática, impondría la fórmula Perón-Quijano con el 54% de los votos en elecciones absolutamente limpias.

3.7.1 La Doctrina de la Defensa Nacional

El agotamiento del modelo agro-exportador al que ya se ha hecho referencia, las lecciones aprendidas durante las dos guerras mundiales y las diferentes formas de protesta política y agitación social exhibidas – a escala planetaria – en la primera mitad del s.XX, generarían condiciones propicias para la instauración de una alteridad en la política argentina. Alteridad encarnada por el peronismo a través de un nuevo régimen social de acumulación que pretendía fundarse en el desarrollo de una burguesía industrial nacional y en novedosas formas de inclusión social para la creciente clase obrera. Asimismo, en este esquema, cabría al Estado un rol fundamental en la promoción y sostenimiento de servicios y sectores productivos que se consideraran estratégicos.

3.7.1.1 Antecedentes de la DDN

El desarrollo del *Grand Strategy* peronista ubicó a la Defensa en un lugar decisivo. El progreso de este sector implicaba un fin en sí mismo frente a percibidas amenazas regionales y extra-regionales, pero era también un medio para el desarrollo de industrias críticas, condición *sine qua non* – de acuerdo a la doctrina peronista – para alcanzar la independencia económica del país. La DDN se funda en el principio de “Nación en armas o guerra total” (*Das Volk in Waffen*) formulada por el mariscal Colmar von der Goltz en una obra publicada en 1883. A partir de las restricciones impuestas a la provisión de manufacturas e insumos básicos durante la Primera Guerra Mundial, no fueron pocos los oficiales que empezaron a considerar determinados sectores económicos (ya sea mediante su defensa o su desarrollo) como elementos inherentes a la defensa nacional más allá de las capacidades estrictamente militares que un ejército pudiera desplegar en el campo de batalla en un determinado lugar y momento. En 1926, en una conferencia pronunciada en el Círculo Militar, el Coronel Luis Vicat resaltaba:

de nada servirán las instituciones armadas, por mejor instruidas o entrenadas que estén, si en el momento de la acción las armas de fuego llegan a carecer de pólvora y municiones, o no pueden reemplazarse las inutilizadas, o si las tropas no pueden ser transportadas y abastecidas con la rapidez necesaria, o si se llega a carecer de los combustibles, hierros y aceros (Vicat, 1964, p.25).

Ya entonces advertía a sus camaradas que debía:

insistir en la imperiosa necesidad de que modifiquemos todo nuestro actual sistema económico e industrial, a fin de que seamos capaces de producir todo lo que necesitaríamos en caso de un conflicto (...) [ya que en caso de un conflicto, creo firmemente que cualquier adversario que tenga la fuerza naval suficiente para imponernos un bloqueo efectivo, nos vencería sin disparar un tiro, es decir, sin combatir (ibíd., pp. 26, 27,45).

Otro precedente lo encontramos en la creación en 1922 de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y en el nombramiento del Gral. Enrique Mosconi como su primer Director General, cargo que ocuparía durante ocho años.

En una conferencia dictada en la Universidad de México en 1928, Mosconi advertía:

el petróleo tiene una importancia fundamental e irremplazable, y el crecimiento y progreso de la Nación será tanto más grande cuanto más firme mantenga ésta en sus manos el control de sus yacimientos petrolíferos (...) en la República Argentina han iniciado hace algunos años sus actividades dos grupos, el anglo-holandés, Royal Dutch, y el norteamericano Standard Oil (...) tanto el grupo europeo como la Standard Oil, el poderoso grupo norteamericano de funesta tradición ante la justicia de su país, son indeseables para toda nación que quiera fecundar en paz su trabajo creador. Por lo general, intentan perturbar y ejercer influencias sobre la labor legislativa o resisten y violan la

aplicación de las leyes y reglamentos (Mosconi, 1964, pp.72-73).

En caso de que su apreciación pudiera ser interpretada como prejuiciosamente *chauvinista*, en la misma conferencia Mosconi citaría un apartado de un informe que en agosto de 1926 publicara el Directorio Federal para la Conservación de Petróleo de los EE.UU, un órgano entonces compuesto por los ministerios de Guerra, Marina, Interior y Comercio de ese país:

los campos petrolíferos de México y América del Sur son de gran rendimiento y en los que aun no fueron perforados, los estudios geológicos han dado resultados promisorios. Es de importancia esencial que nuestras compañías adquieran y exploten intensamente esos yacimientos, y no solo sean ellos una fuente futura de aprovisionamiento, sino que su control esté en manos de nuestros conciudadanos (Cita hecha por Mosconi, *ibíd.*, p.76).

Si bien estas ideas no eran completamente ajenas a la conducción política y militar de la “década infame”, la restauración conservadora que gobernó al país no estaba dispuesta a realizar las transformaciones estructurales que reivindicaban Vicat o Mosconi, o las que tiempo después llevaría adelante el peronismo. Ciertamente se encontraba en una encrucijada, ya que la dependencia y vulnerabilidad del país eran más que evidentes. Solamente la amenaza de un conflicto con Brasil y la imposibilidad de obtener material bélico impulsaron, recién en 1941, la creación de la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM), justamente con el propósito de suplir endógenamente la escasez de material bélico. Al frente de esta Dirección se designó al Gral. Manuel Savio, quien pocos años después presidiría la primera empresa siderúrgica argentina.

3.7.1.2 La DDN en el peronismo

Los párrafos anteriores son elocuentes respecto a que la preocupación y enunciación de ideas que podrían adscribirse a un nacionalismo industrial preceden la figura de Perón y a la del justicialismo como partido político de gobierno. Sin embargo convergen en la figura de Perón dos destacables singularidades a este respecto. En primer lugar, hasta entonces nadie había expresado de una manera tan explícita y elocuente los preceptos señalados en este apartado como relativos a las DDN y, en segundo término, nadie antes había podido transformar dichos preceptos en una concreta agenda de gobierno. Veamos entonces primeramente la enunciación doctrinaria que hace Perón respecto a defensa, industria y desarrollo; y seguidamente de qué manera esas ideas fueron

plasmadas en políticas de gobierno y particularmente qué efectos tuvieron sobre el control civil.

En junio de 1944, siendo Ministro de Guerra interino y Secretario de Trabajo y Seguridad Social, el coronel Perón es invitado a inaugurar la cátedra de Defensa Nacional en la Universidad Nacional de La Plata. Además de militar y ministro, Perón había sido profesor Historia Militar en la Escuela Superior de Guerra. Por lo tanto se trataba de un personaje que combinaba el conocimiento empírico de un funcionario (y militar) con las aptitudes propias de un académico acostumbrado a la docencia y la disertación.

En primer lugar Perón reconocerá de manera expresa que “el concepto de ‘Nación en armas o guerra total’ emitido por el mariscal von der Goltz en 1883 es, en cierto modo, la teoría más moderna de la defensa nacional” (Perón, 1964, p.89). Tras delinear y explicar las características de la guerra moderna, al igual que Vicat y Mosconi, reconoce la importancia sustancial que adquiere el sostenimiento logístico en un conflicto total y prolongado: “las armas, municiones y otros medios de lucha, no se pueden adquirir ni fabricar en el momento en que el peligro nos apremia, ya que no se encuentran disponibles en los mercados productores, sino que es necesario encarar fabricaciones que exigen largo tiempo” (*ibíd.*, p.97). De estas previsiones y preparativos para la guerra surge que “la organización de la defensa nacional es una vasta y compleja tarea de años y años, por medio de la cual se han de ejecutar una serie de medidas preparatorias durante la paz” (*ibíd.*, p.91). Con relación a la dependencia argentina de manufacturas importadas y el carácter intertemporal que revisten las eventuales soluciones concluye que “referido el problema industrial al caso particular de nuestro país, podemos expresar que él constituye el punto más crítico de nuestra defensa nacional” (*ibíd.*, p.103). Quizás el aspecto más novedoso de Perón respecto a sus predecesores lo constituye el hecho de asignar a los problemas de carácter socio-económico una relevancia afín al dilema impuesto por las dificultades productivo-industriales: “todos los años, un elevado porcentaje de ciudadanos, al presentarse a cumplir con su obligación de aprender a defender la patria, deben ser rechazados por no reunir las condiciones físicas indispensables; la mayoría de los casos, originados por una niñez falta de abrigo y alimentación suficiente” (*ibíd.*, p.101). Años después

Perón comentaría un acontecimiento que probablemente motivara esta particular apreciación del ensayo presentado en La Plata:

Fui destinado al Regimiento de 12 de Infantería de Línea, en Paraná. En la Primera Compañía recibí una sección de ochenta soldados y diez suboficiales. Fue mi primer contacto con la realidad humana que contemplé con preocupación no exenta de emoción. Allí vi por primera vez, y a conciencia, las miserias fisiológicas y sociales. En un país con cincuenta millones de vacas, el treinta por ciento de los conscriptos era rechazado del servicio por debilidad constitucional, y los que se incorporaban venían semidesnudos, como provenientes de la mayor miseria (Pavón Pereyra, 1975, Fasc.Nº 3).

Los antecedentes referenciados dan cuenta del rol crucial que le cupo a determinados líderes militares en el impulso de la industria pesada en Argentina. Particularmente en los estratégicos sectores hidrocarburífero, siderúrgico, metal-mecánico, químico y del transporte. Quizás también resulta obvia la motivación que llevó a estos hombres a preocuparse por las dificultades productivas que tenía el país.

Para ellos el desarrollo de determinadas capacidades industriales era imprescindible para alcanzar un estadio aceptable respecto a las concepciones de guerra y de defensa que compartían. Sin embargo, no deja de ser llamativo el hecho de que industrialización y desarrollo económico aparecen como *input* para un determinado objetivo militar. Es decir, no surge de la noción de desarrollo económico en un sentido amplio la necesidad de industrialización y, como un subproducto de ésta, una industria bélica y de insumos estratégicos vigorosa. Aun menos obvio, respecto a la propia historia argentina y a otras experiencias nacionales, resulta el hecho de que importantes transformaciones de carácter social fueran impulsadas por un partido político surgido después de un golpe militar y cuyo máximo referente y buena parte de su base de sustentación se encontraba en el Ejército. Como veremos a continuación parece claro que para el peronismo – al menos en una primera etapa – el programa de desarrollo económico y social exigía el compromiso del sector defensa, pero al mismo tiempo, de unas FFAA no deliberativas, concentradas en su labor técnico-profesional y ajenas al devenir político de la República

3.7.1.3 La política de defensa en el peronismo

Sin duda la mayor transformación normativa del peronismo en este campo lo constituyó la

sanción de la primera Ley de Defensa. En efecto, la sanción de la Ley N°13234 en septiembre de 1948 estipuló, acorde a los preceptos de la DDN, “las provisiones necesarias para la organización de la Nación en tiempo de guerra, [que] deberán ser adoptadas desde tiempos de paz” (Art.2°). Para ello, conforme al concepto de “nación en armas”, estipulaba responsabilidades a todas las áreas de gobierno. Con ese objetivo se robustecieron las responsabilidades del Presidente, como Comandante en Jefe de las FFAA, respecto a la dirección estratégica durante la guerra y como máximo responsable de los preparativos en tiempos de paz. A tal fin, esta normativa estableció la creación del Consejo de Defensa Nacional (CODENA), organismo que contaba con representación de todos los ministros del gabinete, quienes asistirían al Presidente en los preparativos descritos (Sain; 2010, pp.337-339).

Otro hito de esta norma lo constituyó la creación del Estado Mayor de Coordinación (hoy día Estado Mayor Conjunto), órgano que agrupaba los estados mayores de las tres fuerzas. Se trata del primer antecedente de promoción institucional de la *conjuntez*, en el entendido que el fenómeno de la guerra involucra la responsabilidad y esfuerzo colectivo de todas las fuerzas independientemente del entorno operacional o topográfico de un determinado teatro de operaciones.

En tercer lugar destaca, en 1949, la creación del primer Ministerio de Defensa en América Latina. Representaba nada menos que el órgano político del Poder Ejecutivo para administrar y coordinar la política militar y de defensa.

El desarrollo de las industrias estratégicas y de producción para la defensa tuvo durante las presidencias de Perón un impulso sin precedentes. Si bien, como ha sido referenciado, la DGFM fue creada en 1941, la gestión del Gral. Manuel Savio, su mentor y primer Director, fue ratificada y continuaría hasta su muerte en 1948. En el ínterin, esta Dirección pasó a controlar más de una docena de empresas, varias de ellas vinculadas directamente a la fabricación de insumos para la industria bélica. Pero también en actividades productivas relativas a la industria química, metalúrgica, naviera y aeronáutica. De modo tal que en un lapso relativamente corto estos ingenios posibilitaron alcanzar importantes hitos fabriles y tecnológicos.

En 1947 la empresa Altos Hornos Zapla produciría la primera colada de arrabio y algunos años después la empresa SOMISA – ambas dependientes de la DGFM – las primeras planchas de acero. Respecto a la tecnología bélica se destacarían, entre otros, el tanque blindado “Nahuel” (1944) de características muy similares al Sherman norteamericano y el primer avión a reacción fabricado en América Latina y noveno a escala mundial (Pulqui I, 1947)³³. Además, las mismas fábricas que producían este material militar fabricaron automóviles, camiones, motocicletas y tractores de difundido uso civil durante décadas.

Mención particular merece el desarrollo de las actividades nucleares. Industria que hoy día encuentra a la Argentina como un activo jugador global y como líder tecnológico en algunos nichos determinados. En 1949 Perón promovió las investigaciones nucleares del físico austriaco Ronald Richter en la secreta y resguardada isla Huemul. Si bien los intentos de Richter por controlar la fusión nuclear terminaron en un escandaloso fiasco, la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) creada en 1950 – entre otras para discernir si las actividades de Richter constituían una estafa o la obra de un loco (o ambas cosas) – se transformaría imprevistamente en la piedra basal de la industria nuclear argentina.

El impulso dado por José Balseiro, primer presidente de la CNEA, fue tal que excedió por mucho un informe lapidario respecto a las actividades de Richter. Hoy día la isla Huemul es un bizarro sitio turístico para quienes visitan la ciudad de Bariloche. No obstante, por impulso de Balseiro, en dicha ciudad se constituiría el Centro Atómico Bariloche (1955), focalizado en la investigación en física e ingeniería nuclear y cuna de la empresa INVAP que hoy fabrica reactores nucleares (de investigación y potencia), satélites y radares, entre otros varios ingenios tecnológicos.

³³ Ambos jamás pasaron a la etapa de producción en masa o seriada. En el caso del tanque Nahuel fundamentalmente porque tras el fin de la Segunda Guerra Mundial y el desescalamiento de las tensiones con Washington, los aliados se desprendieron de material ocioso que tenían por miles a lo largo de Europa. En el caso particular de los tanques, Gran Bretaña vendió a Argentina 400 tanques Sherman a un precio irrisorio, producto de deudas que había acumulado aquel país durante la Guerra y el excedente de material existente. En este contexto era muy difícil enfrentar los tiempos y enormes costos fijos que insumiría montar una planta de producción en serie de tanques de características muy similares a los Sherman. De la segunda versión del Pulqui llegaron a construirse 5 prototipos, habiendo hecho su primer vuelo en 1951. Este aparato fue diseñado por el ingeniero alemán, Kurt Tank, en base a lo que hubiera sido el caza de segunda generación de la Luftwaffe. Lamentablemente para un aparato de estas capacidades y nivel tecnológico, tras la caída del peronismo su continuidad quedó sentenciada por representar justamente un ícono del justicialismo.

La primera presidencia de Perón (1946-1952) y la experiencia de Riccheri en el Ministerio de Guerra del Presidente Roca, constituyen los únicos antecedentes, hasta el período 2003-2010, a través de los cuales se procuró – y parcial y transitoriamente se consiguió – conformar una conducción militar profesionalizada y focalizada en el fenómeno de la guerra, es decir, en problemas allende las fronteras. La sanción de la primera Ley de Defensa y la creación del Ministerio de Defensa dejaron en claro cuál sería la responsabilidad primaria de las FFAA y cuál su lugar específico en la cadena de mando, claramente por debajo de la conducción política y civil.

En segundo término, también estaba claramente estipulado que el rol de las FFAA en actividades de seguridad interior sería exclusivamente excepcional. Para consolidar este principio, en 1951 se sancionó la Ley N°14071 que crearía el Consejo Federal de Seguridad – presidido por el Ministro del Interior – para coordinar el esfuerzo nacional de policía. Como sugiere Sain se trata de un esquema en el que “había una clara diferenciación funcional entre la defensa nacional y la seguridad interior y entre las Fuerzas Armadas y las fuerzas de seguridad y policiales” (Sain, 2010, p.341).

3.8 Caída del Peronismo – Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), Policiamiento Castrense y Poder Militar

La súbita conformación del peronismo como movimiento político y la transgresividad de su agenda política no se acoplaron serenamente en un sistema político inmaduro y fragmentado como el argentino. El mismo medio que propició su irrupción como reacción a la dependencia económica, el fraude electoral y la exclusión social, obstaculizó también su conservación y subsistencia. Los partidos políticos tradicionales, algunas poderosas corporaciones como la Sociedad Rural y la Iglesia, por razones de interés estrictamente corporativo, aunque también por aspectos más intangibles relativos al carácter populista del Gral. Perón, se les hacía directamente insoportable la existencia y continuidad del justicialismo (Ansaldi, 2010, p.226). En tanto, los otros partidos políticos populares, particularmente el radicalismo y el socialismo, nunca pudieron adaptarse y

competir con un actor “inasible”, poseedor de un capital político socialmente transversal, que de alguna manera había capturado sus bases de sustentación electoral. Este complejo contexto fue progresivamente deteriorándose por dos características del peronismo: su imbatibilidad electoral y una creciente tendencia hacia el hegemonismo y el irrespeto a las minorías políticas.

Hacia fines de la década de 1940 el peronismo conseguía resultados superiores al 60% en elecciones legislativas. Guarniciones que eventualmente alcanzaron niveles de preeminencia parlamentaria que posibilitaron los dos tercios necesarios para una reforma constitucional, cuya elección de convencionales (los representantes elegidos para modificar la Carta Magna), también sería holgadamente ganada por el peronismo (66% en 1948). Así, este partido evolucionaba de movimiento políticamente transgresor hacia instrumento refundacional hegemónico de las instituciones de la República. De manera tal que no habría de resultar sorprendente el surgimiento de reacciones desestabilizadoras por parte de los diversos sectores afectados y tampoco que éstas se canalizaran a través de las FF.AA. Sin embargo, aparecerían dos singularidades que vale la pena distinguir a este respecto. En primer lugar el creciente rol de la Armada como protagonista activo de proclamas y acciones de insurrección antidemocrática y, en segundo término, la aparición de niveles de violencia sin precedentes, que también tendrían a esta institución como activo protagonista.

A principios de los '50s, en un clima de creciente crispación política, se producirían los primeros – y fallidos – pronunciamientos militares. El primero de ellos, ligado al Gral. Eduardo Lonardi, involucró una serie de acciones de sabotaje sobre el transporte ferroviario. En segundo, bajo la conducción del Gral. (R) Benjamín Menéndez, mediante la movilización de algunas unidades blindadas que avanzarían sobre el Colegio Militar y eventualmente sobre la casa de gobierno.

A partir de entonces los intentos desestabilizadores se reiterarían, pero la violencia involucrada en los mismos se multiplicaría. En 1952 fue abortado un intento que directamente pretendía asesinar a Perón y su esposa Eva Duarte en la residencia presidencial de Olivos. En abril de 1953, el estallido de artefactos explosivos en un acto sindical al que asistió Perón cobró la vida de seis

asistentes, dejando además decenas de heridos. Tras este episodio, Perón, lejos de llamar a la pacificación y contener la violencia, se mostró por lo menos aquiescente con las turbas de militantes que vandalizaron y quemaron la sede del patricio Jockey Club y de varios partidos políticos.

El 16 de junio de 1955 se produciría un nuevo pronunciamiento militar. Sin embargo este episodio sería cualitativamente diferente. Al mediodía, en pleno horario laboral y comercial, la aviación naval llevó adelante un plan para asesinar al Presidente y derrocar al gobierno mediante – nada menos – que un bombardeo sobre la casa de gobierno. Catorce toneladas de explosivos fueron arrojados sobre la Casa Rosada y alrededores matando a centenas de personas, la mayoría de ellos simples transeúntes que a esa hora transitaban por esa céntrica zona de la ciudad de Buenos Aires (Cichero, 2005, “Bombas sobre Buenos Aires”).

A esa altura de los acontecimientos era creciente el número de oficiales de las FFAA que simpatizaban con la idea de terminar con el peronismo. Sin embargo, es probable que tanta violencia indiscriminada haya jugado en contra de los conspiradores. Algunos perpetradores huyeron en los mismos aviones que arrojaron las bombas al Uruguay, otros fueron apresados en el Ministerio de Marina y luego condenados a cadena perpetua, mientras que solamente uno optó por el suicidio. Este intento de golpe sería solamente el prolegómeno de otro plan más vasto y organizado.

El 16 de septiembre de ese mismo año varias unidades militares del interior se levantarían contra el gobierno. También se plegaría orgánicamente al alzamiento la Marina de guerra, con el contraalmirante Isaac Rojas a la cabeza. Por su parte, el gobierno consiguió movilizar numerosas unidades leales que acudirían a diferentes puntos del país para conjurar el alzamiento. De modo que el mismo 16 por la noche había una situación de paridad de fuerzas tal que amenazaba convertir en un verdadero baño de sangre el inicio de las conflagraciones, o inclusive, inaugurar un largo y sangriento conflicto similar a la guerra civil española (Rouquié, *ibíd.*, 107-122). En ese marco, el papel de la Armada resultó clave para volcar la balanza a favor de los insurrectos. La flota de mar había zarpado desde Puerto Madryn rumbo a Buenos Aires. Si algo habían dejado en claro los

episodios de junio, era que la Marina estaba dispuesta a apelar a cualquier medio para alcanzar su objetivo. De tal modo que en su derrotero destruyeron los depósitos de combustible en Mar del Plata y cuando el 18 de septiembre llegaron a Buenos Aires amenazaron con destruir infraestructura crítica, empezando por las refinerías que se ubicaban en el sur de la ciudad. La amenaza era absolutamente creíble. Perón consiguió escapar al Paraguay, para luego iniciar un larguísimo exilio en España.

Nuevamente la inmadurez del sistema político y electoral argentino impulsó el accionar de las FFAA como último recurso para desequilibrar conflictos que no podían resolverse institucionalmente o a través de la lid electoral. En esta ocasión en particular – frente a las divisiones existentes en el Ejército – le cupo un rol protagónico a la mucho más cohesionada Marina de Guerra, que no hesitó en apelar a cualquier medio a su disposición para llevar adelante la agenda política que se le había encomendado. Pero para que dicha empresa consiguiera el derrocamiento de Perón, resultó indispensable una vez más el desentendimiento del numeroso sector profesionalista del Ejército. A su vez, para que esto sucediera, es preciso decir que en una singular parábola, quién propició el abandono de las formas de conducción profesional fue el mismo gobierno peronista que años antes consagrara reformas tendientes a fomentar el profesionalismo militar y un control civil objetivo.

3.9 El posperonismo y la DSN – desarticulación profesional y degradación moral de las FFAA

Acorde con el pensamiento y cosmovisión de las jerarquías que condujeron el derrocamiento de Perón, el país se reacomodó económicamente hacia un perfil liberal. Aquellos militares que pudieran ser identificados como peronistas, filo peronistas o simplemente como nacionalistas industriales fueron pasados a retiro y profesionalmente hostigados³⁴. Paralelamente fueron

³⁴ Según E. López entre oficiales obligados a pasar a retiro y oficiales que fueron destinados a lugares de poca relevancia (condenándolos a un retiro eventual), entre 1956 y 1957 habría estado afectada nada menos que aproximadamente el 40% de la oficialidad (Ver López, 2009, pp.143-144).

incorporados decenas de oficiales antiperonistas que habían sido pasados a retiro, como también aquellos que estaban encarcelados por los fallidos intentos de golpe previos. Inclusive, oficiales peronistas que ensayaron algún levantamiento, como el Gral. Valle, correrían peor suerte siendo fusilados, en junio de 1956, en un hecho sin precedentes entre camaradas de armas. Vendrían décadas de una continua sucesión de efímeros gobiernos civiles que no podrían culminar sus mandatos constitucionales y gobiernos militares que no podrían cumplimentar sus pretendidos objetivos. Sin embargo la persistencia de décadas de hostigamiento hacia el peronismo en el Ejército iría consolidando en esta institución un perfil conservador, antipopular y religiosamente integrista. Poco quedaría, si es que realmente alguna vez lo hubo, de aquel ejército profesional y políticamente prescindente que propugnara Riccheri o que sugirieran la Ley de Defensa de Perón o la propia creación del Ministerio de Defensa en 1948.

La Revolución Libertadora – como se autodenominó el movimiento que derrocó a Perón – constituyó su identidad como la antítesis del peronismo. Desde entonces y hasta las elecciones generales de 1973, el peronismo conservaría la condición de partido político proscrito, y más aun, en los círculos de poder y gobierno (*de facto*) sencillamente representaría un tabú. Los niveles de violencia que enfrentó el peronismo en sus últimos años de gobierno, sumados a su prohibición como partido político, eventualmente provocaron diferentes formas de reacción, que progresivamente tomarían la forma de resistencia irregular armada.

El amplio abanico ideológico que contenía el peronismo impulsó el surgimiento de un variopinto de organizaciones que iban de la izquierda a la derecha. Algunas de ellas, en pleno apogeo de la Guerra Fría, sincretizaron con elementos leninistas, trotskistas o guevaristas. Comenzaría así una de las eras más sangrientas de la historia argentina. Las FFAA, golpeadas ya en su profesionalismo por el rol arbitral y tutelar que habían adquirido – cuando no lisa y llanamente de gobierno – progresivamente se convirtieron en una suerte de gendarmes del orden occidental y cristiano y en “reserva moral de la Nación”. Esta degradación alcanzaría su paroxismo en el período 1976-1983, cuando las FF.AA practicaron de forma metódica y sistemática el terrorismo de Estado.

Corrientemente se hace referencia a una espiral de discordia y furia que eclosionó en esa década en el surgimiento de una violencia demencial que llevó a muchos argentinos a tomar el camino de las armas y a las instituciones públicas a secuestrar, torturar y asesinar a miles de ciudadanos. Sin desmerecer aspectos de carácter cultural o idiosincrático, que ciertamente han sido comentados en la introducción de este capítulo, es posible afirmar que la violencia ejercida desde el Estado se sustentó en cursos, planes, reglamentos y doctrina. Se edificó en institutos de formación y cuarteles y se llevó a la práctica con rigurosidad militar (López 1985, 1987; Reato, 2012). Sin embargo, su precisa y brutal eficacia operacional encerraba la semilla de la destrucción institucional, de la degradación moral y una rémora que hoy día cargan decenas de miles de militares que nada tuvieron que ver con esos episodios.

Ese proceso se cimentó en la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), erigida a partir de una larga y persistente marcha que, claro está, como primer paso involucraba desmontar elementos doctrinarios contradictorios con esta nueva visión y para los cuales cualquier viso de profesionalidad militar políticamente prescindente le eran completamente disfuncionales. Es por ello que resulta imposible comprender las aspiraciones, conflictos y contradicciones de las FFAA de 1983 si antes no se examina la génesis, consolidación y ejecución de la DSN en estas instituciones. El efecto devastador que su aplicación tuvo sobre la sociedad argentina en general y, particularmente en el *ethos* militar, explican en buena medida porque, tras la recuperación democrática de 1983, Argentina pudo avanzar tanto – comparativamente hablando – en materia de control civil. Veamos entonces cuándo surgió la DSN, cuál era su modelo y origen, de qué forma fue revelada y enseñada y cómo fue practicada y ejecutada.

3.9.1 La Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) y sus Efectos sobre la Profesionalidad Militar

La conducción del Ejército y la Armada que de manera contundente se habían librado de la casi totalidad del personal peronista o filo peronista, precisaba un reordenamiento institucional que

contuviera al numeroso sector profesionalista. Si bien es claro que a partir de los ensayos de control subjetivo ejecutados por el peronismo en los ´50s, este sector fue progresivamente perdiendo simpatía por el Gral. Perón y su gobierno, no es correcto suponer que esa animadversión se replicara a la DDN que había sabido erigir el propio peronismo. Por el contrario, en consonancia con sus convicciones, nunca perdieron su afecto por una cosmovisión que consagraba el profesionalismo, instrumentando un modelo de política militar y de defensa afín al que – hacia dentro de sus fronteras – llevaban adelante las naciones más desarrolladas.

Las condiciones globales de la década de 1950 ofrecieron una extraordinaria oportunidad a las conducciones militares de la época. La sucesión de la detonación nuclear por parte de la URSS (1949), la Guerra de Corea (1950-1953) y la madurez alcanzada por los vectores soviéticos tras el lanzamiento del Sputnik (1957) marcarían un cambio de era en materia geoestratégica. La URSS se disponía a enfrentar los intereses e influencia de los EEUU en cualquier lugar del planeta y se encontraba en condiciones técnicas de detonar un artefacto nuclear en territorio norteamericano. Ante la imposibilidad de resolver el creciente antagonismo en el campo militar, o dicho más precisamente, ante las consecuencias holocáusticas que esto hubiera tenido, EEUU desarrollaría durante las presidencias de Truman y Eisenhower la política de *containtment*³⁵ (contención).

América Latina no estuvo ajena a los ribetes del juego de poder global y por lo tanto tampoco Argentina. ¿De qué manera? La doctrina de la “mutua destrucción asegurada” (MAD según su acrónimo en inglés) imposibilitaba una resolución bélica directa entre los dos poderes globales. De modo que las conflagraciones se trasladarían hacia la periferia en pos de consagrar nuevos aliados, entendiendo en el marco de un juego de suma cero que esto implicaba el debilitamiento relativo de la potencia rival (no obstante las experiencias de China y Yugoslavia, por caso, evidenciarían una no tan clara linealidad en esta argumentación). En este marco las diferentes formas de insurgencia que plantearan una alteridad al orden occidental y cristiano serían percibidas como una amenaza

³⁵ Doctrina desarrollada por EEUU en su conflicto con la URSS a lo largo de la Guerra Fría. Sus primeros indicios se pueden trazar en el artículo “*The Sources of Soviet Conduct*” publicado en julio de 1947 en la revista *Foreign Affairs* bajo el pseudónimo “X”. Poco tiempo después se conocería que el autor de dicho artículo fue el diplomático norteamericano G..F. Kennan.

comunista o como *proxys* de un ordenamiento global marxista.

Para la Revolución Libertadora y su prole la resistencia peronista en todas sus formas representaba esta alteridad y consecuentemente una amenaza concreta. Bajo esta clave se redesignaron doctrinariamente los conceptos de “enemigo” y “agresión militar”. Y si bien no se abandonaron las hipótesis de conflicto tradicionales, emergería la noción de enemigo interno. Con capacidades asimétricas y ubicado en la sociedad civil, éste representaba tanto un desafío militar como ideológico. La conducción militar entendía que la “subversión” – eufemismo que primariamente incluyó a las diversas formas de resistencia armada y luego a toda forma de oposición al militarismo – debía también ser enfrentada de manera particular y asimétrica.

De forma que el concepto de “defensa nacional” comenzó a dar paso al de “seguridad nacional”, añadiendo a la clásica función de defender la soberanía y la integridad territorial de la Nación, la de defender las “fronteras ideológicas” de cualquier eventual enemigo interno. De acuerdo a Ernesto López, especialista que ha estudiado el rol de la “escuela francesa” en la instauración de la DSN, esta redefinición doctrinaria habría comenzado en 1956 por impulso del Cnel. Carlos Rosas. Éste, siendo agregado militar en París, había examinado y estudiado exhaustivamente el accionar francés en sus colonias del norte de África y del sudeste asiático. Entre los años 1957-1962 destacarán como asesores y profesores de la Escuela Superior de Guerra los oficiales franceses F.Badie, R.Bentresque y J.Nougués, todos con experiencia en Argelia y/o Indochina (López, 2009, pp.158-159). Como mentor intelectual destacará la figura de Patrice de Nurois, quién en una miríada de artículos publicados en la prestigiosa “Revista del Oficial” definiría claramente en qué consistía la lucha antisubversiva, cuáles eran los propósitos y tácticas de del enemigo y, con singular precisión, los dispositivos operacionales necesarios para enfrentarlo:

permanentemente se buscan informaciones sobre los elementos de la población que ayudan o pueden ayudar a los guerrilleros (...) la búsqueda de dichas informaciones, su control, su centralización serán facilitados por la división de cada parte del territorio por una cuadrícula tan densa como sea posible; cada parte de esta cuadrícula está a cargo de un elemento de gendarmería, de policía, de aduana o de una unidad del ejército. Una excelente red de comunicaciones es necesaria para asegurar la rapidez y el secreto de la transmisión de informaciones y órdenes (de Nurois citado en López, 2009, pp.161-162).

Consecuentemente, no resulta casual que el mecanismo técnico-militar – para-policial –

desplegado por las FFAA haya sido un calco del aplicado por Francia en algunas de sus ex colonias, y entregado y enseñado “llave en mano” por instructores militares de ese país.

La reorientación doctrinaria descrita contó con un sustento normativo consecuente, abocado a desarmar los distintivos jurídicos de la DDN. Esta conversión puede observarse oficialmente en una primera instancia a través del denominado “Plan CONINTES” (Conmoción Interna del Estado), creado mediante el decreto secreto N°9880/58, que dotaba a las FFAA de responsabilidades sobre situaciones de desborde interno (huelgas, manifestaciones y otras alteraciones al “orden público”), otorgándoles además la subordinación de las fuerzas policiales nacionales y provinciales en caso de considerarse necesario. Particular mención merece la sanción de la Ley N°16970, derogatoria de la Ley de Defensa del peronismo. Esta norma procuraba establecer “las bases jurídicas orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación y ejecución de la defensa nacional, con el fin de lograr y mantener la Seguridad Nacional necesaria para el desarrollo de las actividades del país, en procura de sus objetivos nacionales” (Art. 1°). Se trata de una norma que deliberadamente pretendía oscurecer los límites entre seguridad y defensa y los roles de las instituciones militares y policiales bajo el concepto totalizador de “seguridad nacional”, con independencia de la naturaleza y origen de la amenaza.

De manera concomitante, progresivamente fue penetrando en las FFAA un creciente integrista católico. Ya no se trataba exclusivamente de enfrentar un enemigo interno de carácter marxista, peronista o alguna combinación de ambos que pusiera en riesgo el modelo de institucionalidad política y el orden económico que las cúpulas cívico-militares de entonces imaginaban como ideal. Crecientemente el desafío fue nada menos que defender el orden occidental y cristiano (Rouquié, 1982, p.158). En un reciente trabajo, Luis Tibiletti destaca algunos contenidos integristas que comenzaron a proliferar en los Boletines de Educación e Instrucción del Ejército. Estos boletines constituían material didáctico mediante el cual se procuraba adoctrinar a los jóvenes cadetes en esta suerte de “cruzada” que iban a emprender. En el Boletín N°14 de 1966 aparecen expresiones como las siguientes:

el ser humano es enfermo (in-fermus) y por eso se subleva contra el Bien que es Dios y así aparece el mal. La extensión del mal es consecuencia directa del abandono de la fe y su suplantación por idearios, doctrinas, teorías que no han cultivado la Verdad, Justicia, Amor y Libertad. Esta situación llega hasta nuestros días con las últimas manifestaciones de la Guerra Ideológica que padece el mundo (Tibiletti, 2010, p.27).

En la página 451 de ese mismo documento se sostiene:

el cristianismo no es sólo una fe, una iglesia, un culto particular. Dio un código de doctrina-vida a Occidente que, superando los errores del paganismo, ha regenerado al mundo. Todas las instituciones y prácticas sociales de nuestra civilización están impregnadas de esa doctrina-vida, Doctrina que deben acatar aun aquellos carentes de fe y de culto que han nacido y conviven en nuestra sociedad (*ibíd.*, pp.410-411).

Más allá del aporte metodológico francés, resultaría complejo entender los extremos niveles de brutalidad y violencia ejecutados desde el Estado si no se considera la “guerra santa” que una parte considerable de las conducciones militares creía estaban llevando adelante. En este sentido es muy elocuente el refugio místico-religioso que encuentra el ex presidente *de facto* Jorge Videla para relatar en prisión, y poco antes de morir en su celda, la responsabilidad que le cupo en el exterminio de miles de personas (C.Reato, 2012, p.57).

3.9.2 El Golpe de 1976 y la Crisis de Identidad Militar

Hacia principios de la década de 1970, los gobiernos militares de turno finalmente comprendieron el enorme costo que entrañaba seguir sosteniendo más de dos décadas de proscripción hacia uno de los principales partidos políticos. De manera tal que, en 1973, el presidente *de facto* Agustín Lanusse convocaría elecciones generales ensayando una disparatada fórmula por medio de la cual cesaría la proscripción sobre el Partido Justicialista, pero no así sobre su histórico líder. Consecuentemente, en marzo de ese mismo año, sería electo presidente el peronista Héctor Cámpora con el 49,5% de los votos. Su magistratura duraría solamente 49 días. Tiempo mínimo suficiente para llamar nuevamente a elecciones presidenciales donde prevalecería la fórmula Juan Perón-Estela Martínez de Perón (*Isabelita*, esposa del primero) con el 62% de los votos.

Desafortunadamente la vuelta a la normalidad institucional no fue próspera y apacible en lo más mínimo. La violencia política ya estaba enquistada como un mecanismo habitual y corriente para

resolver diferencias políticas. Hacia dentro mismo del partido gobernante convivía un variopinto de irreconciliables facciones que abarcaban extremos de izquierdas y derechas políticas. Diferencias que en algún momento el viejo líder promovió como medio para aumentar su base política y electoral y, probablemente, como mecanismo de *balancing* gubernamental. Solo el respeto a la figura de Perón parecía contener parcialmente lo que de otra manera sería un desenlace iracundo, sangriento y caótico. Por ello, no sorprende que tras la muerte de éste en julio de 1974 se desencadenara una espiral de violencia, incontrolable ante la manifiesta incapacidad de la viuda del General devenida en titular del Poder Ejecutivo. También hay que decir que la situación económica era extremadamente complicada. Ante el agudizamiento de la violencia política, con *Isabelita* en ejercicio de licencia, el presidente interino, Ítalo Luder, emitiría una serie de tres decretos en los que ordenaría a las FFAA, sin mayores eufemismos, “aniquilar a la subversión”³⁶.

Las FFAA reaccionaron, como era ya habitual ante este tipo de circunstancias, tomando el poder mediante un golpe de Estado el 24 de marzo de 1976. Comenzaría así el autodenominado Proceso de Reorganización Nacional (en adelante Proceso) y uno de los capítulos más sangrientos de la historia argentina. Etapa cuyos sucesos principales serán examinados detenidamente en el próximo capítulo por la enorme influencia que tuvieron en la particular transición democrática argentina y, a través de ésta, sobre el singular avance del control civil en la Argentina democrática.

Desde el golpe de Estado de 1955, hasta la restauración democrática de 1983, pese a la diversidad de gobiernos militares y civiles que se sucedieron – incluyendo en esta nómina al tercer gobierno de Perón (1973-1976) – es posible establecer al menos tres constantes: ningún gobierno civil pudo concluir su mandato constitucional, siendo éste interrumpido tempranamente mediante un golpe militar; ningún gobierno militar pudo cumplimentar su pretendida agenda “reparadora” o “refundadora”; la reformulación doctrinaria que implicaba la DSN permanecería inalterable.

³⁶ El Decreto N°2772 de 1975 ordenó a las Fuerzas Armadas “la ejecución de las operaciones militares y de seguridad que sean necesarias a efectos de aniquilar el accionar de los elementos subversivos en todo el territorio del país”.

3.10 Conclusiones

En estas líneas se ha procurado reseñar una serie de sucesos históricos que resultarán esenciales para poder examinar con mayor profundidad y precisión fenómenos que serán discutidos en el período central de análisis de este trabajo. Entre otras cosas hemos apreciado que el problema del control civil, tal como fuera expuesto en el capítulo primero, no comienza con el surgimiento mismo de la Nación y sus FFAA – ambas cosas simultáneas en el caso argentino – sino al momento en que se conforma una corporación militar profesionalmente autónoma de las *elites* políticas y económicas de turno. El comienzo de este proceso de desvinculación fue cronológicamente ubicado en la década del 70 del s.XIX y se caracterizó por una progresiva evolución hacia formas ascendentes de profesionalismo militar, alcanzando su expresión más acabada a comienzos del s.XX bajo la égida transformadora del Cnel. Riccheri.

Probablemente el punto de inflexión de ese momento histórico de control civil pueda ubicarse alrededor de 1915. Un par de años antes, la reforma electoral de 1912 que garantizaría el voto obligatorio, universal y secreto, previó que las FFAA constituyeran el órgano del Estado que asegurara en última instancia la transparencia de los comicios. Incluso hoy día, toda vez que hay elecciones nacionales, el Poder Ejecutivo y la Justicia Electoral disponen un Comando General Electoral que apresta efectivos y material de las tres fuerzas para resguardar la seguridad en los lugares de votación y la custodia y traslado de las urnas. Al momento de discusión parlamentaria de la “Ley Saénz Peña” esta circunstancia fue recibida positivamente por los partidos políticos populares ya que “el Ejército era considerado como una institución ajena a los avatares de la política y, por eso, garantía de la imparcialidad que buscaba el presidente reformador” (de Privitellio, 2010, p.211).

Curiosamente, el profesionalismo militar alcanzado, lejos de consolidarse a partir de la elección de una autoridad legitimada por la voluntad popular, comenzó a resquebrajarse desde el momento mismo en que asumió el Presidente Yrigoyen en 1916. Tal vez no sea justo achacar toda la

responsabilidad de la inestabilidad política y eventual rol arbitral de las FFAA a la desatinada conducción de la política militar de este gobierno. Quizás sea más aproximado sugerir que, impulsada por vicios y desprolijidades político-administrativas del gobierno radical, caracterizados en este capítulo como intentos de “control civil subjetivo”, la acción de coaliciones conservadoras, antidemocráticas y antipopulares vio facilitada su acceso a elementos disconformes y sediciosos en las FFAA. Asimismo, considerando las singulares circunstancias del golpe de 1930, es posible sugerir que dichas desprolijidades alienaron al importante y nutrido sector *profesionalista*, el cual sintió una muy baja predisposición por amparar y preservar a un gobierno que no le generaba simpatía alguna.

Tras el golpe de 1930 las FFAA soportarían una curiosa conversión. Las instituciones que poco tiempo antes se pergeñó, y consensuó, debían evitar abusos en los lugares de votación y dentro de las urnas – bajo un barniz de profesionalismo técnico-militar – viraron en garantes de elecciones abiertamente fraudulentas. Esta metamorfosis, tras el fallido conato filo-fascista de Uriburu, se sustentó en importantes elementos liberal-conservadores³⁷ dentro del Ejército, destacándose en particular la figura del Gral. Justo.

Sin embargo, un progresivo hastío y descontento generalizado acabarían con este régimen conservador empecinado en sostener un modelo agro-exportador absolutamente perimido – ciertamente no por obstinación sino por interés de sectores agro-ganaderos concentrados – y obcecado en obstaculizar cualquier intento por abrir nuevamente el juego político. Trece años de “fraude patriótico” y la eventual la “imposición” de un presidente ultraconservador originario de una de las provincias más conservadoras (Patrón Costas), llevaron la situación a tal extremo de tensión que, no solamente resultaría insoportable el sostenimiento del *statu quo* para el ascendente sector industrialista de las FFAA, sino también en sectores liberales y nacionalistas moderados. De

³⁷ La curiosa síntesis de liberal y conservador en un mismo adjetivo calificativo no constituye en el caso argentino una suerte de oxímoron. Progresivamente los sectores conservadores argentinos prefirieron identificarse – algunos se animaría a decir “disfrazarse” – bajo la denominación de liberales. Si bien es cierto que mayoritariamente defendieron un ordenamiento económico “de mercado”, respecto al resto de los atributos que caracterizan a la filosofía política liberal se encontraban más bien en las antípodas. Este camuflaje resultó relativamente exitoso, ya que incluso hoy día en Argentina cuándo se identifica a un actor político y/o agrupación como liberal, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países, se hace más bien referencia a una ubicación conservadora y de derecha en el espectro ideológico.

ese heterogéneo conglomerado surgiría la amplia y discordante coalición militar que derrocó al Presidente Castillo en 1943 y de la que súbitamente germinaría el peronismo.

Con la llegada de Perón al poder se procuraría establecer un régimen social de acumulación totalmente novedoso. Esta transformación contaría con un preciso y consecuente modelo doctrinario en el campo militar. La DDN requería una industria pujante que pudiera proveer el sostenimiento de armamentos e insumos básicos en caso de un conflicto bélico y de una población alimentada, educada y socialmente integrada para poder sortear exitosamente los desafíos que pudiera plantear una contienda con un país vecino o contra alguna potencia militar global.

De modo que la política militar y de defensa del peronismo hasta comienzos de la década de 1950 tiene parangón con la experiencia de Roca-Riccheri de principios de s.XX. La sanción de la primera Ley de Defensa, la creación del Ministerio de Defensa y del Estado Mayor de Coordinación y la claridad en que se establecían misiones, responsabilidades y ámbitos jurisdiccionales en tiempos de paz y de guerra, generaron conformidad más allá del núcleo propiamente peronista del Ejército y robustecieron el carácter profesional y políticamente estéril de las FFAA. Sin embargo, la creciente crispación desde diversos sectores políticos, sociales y económicos – devenida eventualmente en abominación – hacia el gobierno y figura de Perón; y la reacción de éste frente a esta coyuntura, significaron un claro retroceso respecto a un modelo de control civil objetivo. Retroceso materializado a través en una política de ascensos, responsabilidades y destinos del personal militar absolutamente arbitraria y, a partir de 1954, mediante cursos de adoctrinamiento en las escuelas de guerra.

Quizás podría argüirse, con cierta razón, que este proceder fue producto de una desesperada y desatinada reacción frente a la creciente, desmedida y violenta hostilidad a la que estaba sometido el gobierno y que la magnitud, proporción y gravedad de los acontecimientos llevados adelante por los antagonistas en liza resultan incomparables. Es posible, pero aun así la política militar llevada adelante por el peronismo durante sus últimos años de gobierno resulta reprobable, mostrándose además ulteriormente contraproducente al distanciar a los sectores profesionalistas o filo-peronistas

moderados que podrían haber coadyuvado a prevenir, conjurar y desenmascarar cualquier intento de desestabilización institucional.

El golpe de estado de 1955 y sus prolegómenos instituyeron como medio de acción política la violencia extrema, alcanzando su paroxismo durante el período 1976-1983. En el campo doctrinario, la sustitución de la DDN por la DSN fue un elemento sustancial en la descomposición de unas FFAA profesionalmente castigadas por su rol arbitral en el marco de un sistema político inmaduro y un prevalente espíritu de discordia social. Las fuerzas militares, además de transformarse en el actor desequilibrante en una sociedad que no aprendió a canalizar y resolver diferencias y conflictos de manera democrática y republicana, se convirtieron eventualmente en hipotéticas garantes de un orden occidental y cristiano. Si a la mezcla “violencia extrema como medio de acción política” y DSN, sumamos la creciente penetración de un integrista católico de extrema derecha en las FFAA, se encuentra uno con un cóctel altamente explosivo que adquiere poder explicativo para discernir cómo fue posible que, en un lapso de tan solo seis años, la última dictadura militar resolviera, entre otras cosas, secuestrar, torturar y asesinar a miles de ciudadanos, o declararle la guerra al Reino Unido por un territorio que Argentina venía reclamando desde 1833.

Así, el advenimiento de la democracia encontró a las FFAA – fundamentalmente al Ejército – en una completa crisis de identidad. Incapaces de procesar su rol en el ejercicio del terrorismo de estado y militarmente derrotadas en un incomprensible enfrentamiento bélico en el Atlántico Sur. Por su parte, la inmensa mayoría de la sociedad argentina, hastiada de violencia, pareció comprender el enorme costo que involucraba el irrespeto por el disenso y las reglas de juego. En un acto quizás exagerado, pero comprensible, en 1983 la democracia fue colectivamente glorificada como un bien que *per se* resolvería la multiplicidad de problemas que aquejaban a la Argentina. Resonaban y emocionaban a muchos por entonces las palabras pronunciadas por el Presidente Alfonsín en su acto de asunción frente a la Asamblea Legislativa respecto a que “con la Democracia no sólo se vota, se come, se educa, se cura”. Por cierto al poco tiempo quedó claro que no alcanzaba solamente con “democracia” para atender las múltiples demandas y necesidades sociales. Sin

embargo, desde entonces, ésta fue revalorizada como nunca antes y ubicada como una condición necesaria ineludible. La antítesis estaba muy presente y nadie precisaba que le contaran qué podía engendrar.

La transición democrática argentina, tan importante para explicar el avance del control civil en este país, no surgió *ex nihilo*. Fue hija de su historia. Historia que, en brevísimas líneas, ha sido reseñada en este apartado, procurando así poder echar algo de luz en continuidades que serán identificadas y examinadas en los próximos capítulos y que, como señaláramos en la introducción de este apartado, de otra manera quedarían desatendidas, inexplicadas y/o descontextualizadas.

CAPÍTULO CUARTO

4. LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA – DEL INTERVENCIONISMO MILITAR AL *DELEGACIONISMO* CIVIL

4.1 Introducción

El análisis del proceso de transición y consolidación democrática argentino (1983-1990)³⁸ permitirá discernir las características del poder militar en ese crítico período histórico y las formas de conducción política que prevalecieron a lo largo del mismo. Al considerar ambas variables de manera asociada y dinámica será posible discriminar entre aquello que pueda ser interpretado como una concesión por parte de la conducción política producto de la asimetría de “fuerzas” entre las autoridades civiles y la conducción superior de las FFAA, respecto de aquello que pueda ser leído como una claudicación de las responsabilidades institucionales de las primeras en el marco de lo que ha sido caracterizado, en el capítulo segundo, como *delegacionismo*. Hay que resaltar, sin embargo, que para algunos momentos se observará una realidad más compleja, misturada de elementos de ambas interpretaciones. Es decir, donde el límite entre lo que pueda ser interpretado como una claudicación civil negligente y auto-impuesta se mezcla con elementos que solamente pueden ser interpretados como evidentes concesiones derivadas de la imposición e influencia objetiva del poder militar de turno.

De manera tal que la finalización de la etapa de transición resulta un momento de un valor crítico a la hora de examinar la actitud *delegativa* en la conducción de la política de defensa. Una vez establecido cronológicamente ese momento histórico, y suponiendo por tanto la ausencia de condicionamientos o prerrogativas de carácter militar, resultará inexcusable la renuncia por parte de las autoridades civiles a sus responsabilidades de conducción estratégica de la política de defensa y de las FFAA. Injustificable, claro está, desde una perspectiva de lo que ha sido analizado en el

³⁸ En diciembre de ese año fue conjurado y reprimido exitosamente el cuarto y último levantamiento “carapintada”.

capítulo primero como un eficaz funcionamiento de un sistema de defensa, del gobierno y del Estado. No obstante, más allá de toda valoración crítica respecto a los atributos de un “buen gobierno” en materia de defensa, no se puede dejar de reconocer que los comportamientos descritos y analizados en el presente capítulo fueron producto de decisiones (o no-decisiones) ejecutadas por actores racionales posicionados en niveles burocráticos estratégicos. Por ello, se intentará ensayar alguna explicación a un comportamiento que sin embargo – cuando corresponda – será calificado como abdicatorio de responsabilidades indelegables.

4.2 La transición democrática y sus efectos sobre el poder militar y el control civil

En diciembre de 1983 Ricardo Alfonsín a la cabeza de la Unión Cívica Radical (UCR) ganaba las elecciones presidenciales al candidato peronista Ítalo Lúder, consagrándose como primer presidente electo desde el retorno de la democracia³⁹. Comenzaba así un complejo período de transición y consolidación democrática que se extendería hasta el último levantamiento militar en diciembre de 1990.

El reconocido politólogo Guillermo O’Donnell definió la transición iniciada en 1983 como una “*transición por colapso*”, en la cual las nuevas autoridades civiles no lograron una plena ocupación del espacio político dejado por las autoridades militares *de facto*, en tanto estas últimas, tampoco lograron dar por concluido el régimen autoritario mediante la firma de algún tipo de acuerdo o pacto que les otorgase prerrogativas y garantías durante el nuevo régimen establecido (O’Donnell, Schmitter y Whitehead, 1988). Como sugiere el periodista Horacio Verbitzky con relación a otros períodos de transición democrática del s.XX en Argentina: “las elecciones del 30 de octubre fueron un repliegue estratégico para desaferrar a las Fuerzas Armadas de posiciones insostenibles, aunque esta vez ninguna fuerza popular organizada pudiera reclamar los laureles de la victoria. La dictadura se derrumbó sola” (Verbitzky, 2006, p.33).

³⁹ En esa elección la UCR obtendría el 51,75% de los votos y el Partido Justicialista el 40,16%.

En términos de experiencia comparada representa un caso muy poco frecuente, y con relación a lo sucedido en otras transiciones democráticas en América Latina durante las décadas de 1980 y 1990, es un caso único. Es inevitable entonces preguntarse qué precipitó el derrumbe del gobierno militar en 1983 y qué consecuencias trajo esto aparejado en materia de políticas públicas en general y más específicamente con relación a la política de defensa. Aspecto no menor por cierto, tratándose, nada menos, de una transición desde una dictadura militar hacia un régimen democrático pluripartidario.

A modo de síntesis parece haber consenso entre varios autores (López, 1988, 1994, 2007; Sain, 1994, 2010; Fraga, 1993; Hirst, 1996; Mazzei, 2011) respecto a tres factores que determinaron el agotamiento del autodenominado del *Proceso* y su derrumbe súbito. Si bien es posible observar la presencia de alguno de estos factores en los procesos de transición democrática – pactada – que oportunamente atravesaran otros países, la singularidad del caso argentino no reside en la presencia de cada uno de ellos individualmente, sino en la combinación de los tres o, más precisamente, en la conjunción sincrónica de los mismos. A continuación son brevemente analizados:

1.- El ejercicio sistemático del terrorismo de Estado. La junta militar que tomó el poder mediante un golpe de estado en 1976 no hesitó, en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional, en utilizar el secuestro, la tortura, el asesinato y la desaparición forzada de personas como métodos para enfrentar a miembros de grupos armados irregulares y a todo aquel que se considerara una amenaza a la seguridad nacional. Esta situación llevó a miles de argentinos a ser víctimas de crímenes atroces y a muchos otros a continuar hoy día en la triste condición de “desaparecidos”. El terrorismo de Estado representó así un mecanismo sistemático para hacer frente a lo que el liderazgo militar entendía representaban amenazas para el país. Si bien esta metodología ha sido largamente investigada, probada y castigada por la justicia argentina, resultan elocuentes las razones esgrimidas por el ex presidente *de facto* (y ex general), Jorge Rafael Videla, respecto a este proceder. En un hecho inédito, 29 años después de la restauración democrática, en una serie de reportajes que llevó adelante el periodista Ceferino

Reato en el penal de Marcos Paz, la cabeza más representativa de aquella dictadura reconoció que el gobierno militar asesinó a "siete mil u ocho mil personas que debían morir para ganar la guerra contra la subversión; no podíamos fusilarlas. Tampoco podíamos llevarlas ante la justicia" (Reato, 2012, p.8). El ex general y Ministro del Interior de Videla, Albano Harguindeguy, explica con claridad cómo se resolvió el dilema que planteaba su ex jefe: "no teníamos los instrumentos legales para detener a un individuo, interrogarlo, pasarlo a un campo de prisioneros o demás; no lo teníamos, y entonces ¿qué quedaba? Y bueno una de las cosas que quedaban era la desaparición" (*ibíd.*, p.53). El eufemismo utilizado para hacer referencia a los detenidos que tendrían este trágico destino fue el de "disposición final". Término proveniente de los manuales logísticos militares y apropiado a juicio de Videla ya que "son dos palabras muy militares y significan sacar de servicio una cosa inservible" (*ibíd.*, p.54). Entre los pocos documentos que sobrevivieron la destrucción ordenada por la última junta militar se encuentra un listado de 293 detenidos por la policía de Tucumán. Fue rescatado, clandestinamente, por un sobreviviente de un centro de detención y presentado en un juicio oral que se llevó adelante en aquella provincia en el año 2010. Al lado de cada nombre aparecen las siglas "libertad", "disp. PEN" (a disposición del Poder Ejecutivo Nacional) y "DF" (disposición final). En efecto, las 195 personas asignadas a disposición final fueron asesinadas o desaparecidas⁴⁰. El propio Videla justificaba el método en estos términos: "No había otra solución; estábamos de acuerdo en que era el precio a pagar para ganar la guerra contra la subversión y necesitábamos que no fuera evidente para que la sociedad no se diera cuenta. Había que eliminar a un conjunto grande de personas que no podían ser llevadas a la justicia ni tampoco fusiladas" (*ibíd.*, p.57). ¿Cuál era el objetivo político detrás de una práctica tan aberrante y antipopular? Según López (López, 1988, p.30) "el terrorismo de Estado fue una política deliberadamente orientada a romper la capacidad de resistencia del pueblo argentino por medio del terror, en búsqueda de un redisciplinamiento social y político que permitiera imponer una reorganización reaccionaria de la Nación". En el mismo sentido,

⁴⁰ Diario Página 12, 17 de junio de 2010. Ver: www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-147771-2010-06-17.html

Videla parece asumir acriticamente este diagnóstico: “Nuestro objetivo era disciplinar a una sociedad anarquizada; volverla a sus principios, a sus cauces naturales. Con respecto al peronismo, salir de una visión populista, demagógica; con relación a la economía, ir a una economía de mercado, liberal. Un nuevo modelo, un cambio bastante radical; a la sociedad había que disciplinarla para que fuera más eficiente. Queríamos también disciplinar al sindicalismo y al capitalismo prebendario” (Reato, 2012, p.159). Con el advenimiento de la democracia, la mezcla de confusión y oprobio que se apoderó de la oficialidad intermedia que ejecutó las misiones descritas por Videla y Harguindeguy, provocarían un cisma y una profunda crisis de identidad dentro de las propias FFAA. Una tensión que, como veremos más adelante, se materializaría en una serie de cuatro levantamientos militares dirigidos tanto a la oficialidad superior *procesista*, como hacia el novel gobierno constitucional. Inclusive, hoy día, pueden apreciarse los efectos que el ejercicio de acciones tan aberrantes e ignominiosas como la desaparición forzada de personas o el secuestro de niños tuvieron sobre las FFAA, hundiéndolas en un descrédito sin precedentes históricos del cuál no parecen recuperarse y que institucionalmente aun castiga a decenas de miles de oficiales y suboficiales – casi la totalidad de la fuerza activa – que por una simple cuestión cronológica nada tuvieron que ver con esos hechos.

2.- Una política económica ruinosa. Las fallidas políticas económicas de la dictadura sumieron al país en una aguda crisis económica caracterizada por un fuerte proceso de desindustrialización, una inflación incontrolable y un crecimiento exponencial de la deuda externa. Por ello, la *performance* económica del *Proceso* indudablemente constituye un elemento que debilitó enormemente el poder de las juntas militares y consecuentemente su sustentabilidad. El modelo económico llevado adelante por el entonces Ministro de Economía J. Martínez de Hoz supuso una aceleración exponencial de la deuda externa, la cual pasaría de poco más de 9 mil millones de dólares en 1976 a casi 46 mil millones en 1983. Además, este ciclo de endeudamiento externo, fuga de capitales, descapitalización y desindustrialización

estuvo marcado por constantes e infructuosas medidas que intentaron controlar la inflación, dando por resultado una creciente apreciación del tipo de cambio real. El impacto de estas medidas sobre la macroeconomía fue muy negativo y particularmente sobre el sector industrial, sería tremendo: se redujo en más de un 40% el salario real; la caída de la participación de los sueldos y salarios en el PBI pasó de 45% en 1974 a 22% en 1982; el PBI industrial de 1983 fue el 85% del generado en 1974; la ocupación en este sector cayó aproximadamente un 35% entre 1976 y 1983; y la participación del sector industrial en el conjunto de la economía declinó de un 28% a un 22% en ese mismo lapso (Basualdo, 2010 , 2010, pp.431-449). Como sugieren los historiadores económicos Gerchunoff y Llach: “cerrado el ciclo del Proceso, era difícil encontrar un aspecto de la economía en el que se hubiera avanzado algo” (Gerchunoff y Llach, 2003, p. 379)

3.- La derrota militar en Malvinas. El fracaso en la guerra de Malvinas (1982) parte desde la génesis irracional de este conflicto bélico y no de la eventual e inevitable derrota contra una potencia militar. Sintetiza desde múltiples aristas la incompetencia, inmoralidad e irracionalidad del *Proceso*. Como señalara el laureado escritor Jorge Luis Borges en un reportaje realizado en 1982 representó “una huida hacia delante” para tratar de escapar de los múltiples perjuicios que los desatinos del gobierno militar habían dejado a lo largo de siete años. Esta guerra desnudó de una manera brutal la incapacidad de la conducción político-militar para comprender nociones elementales de historia y geopolítica. La Junta Militar se lanzó a una aventura bélica suponiendo varias cosas que jamás sucederían: que los EEUU serían neutrales, que Gran Bretaña no movilizaría su flota, que los organismos multilaterales bloquearían un desenlace violento, etc. Para colmo de males este conflicto también evidenció la incapacidad del instrumento militar para atender eficazmente la responsabilidad primaria para la cual fue concebido: la guerra. La representación de la guerra como un fenómeno a ser atendido conjuntamente en sus distintos ámbitos operacionales (aire, mar y tierra) estuvo completamente ausente en Malvinas, desnudando las internas políticas entre las diferentes

ramas de las FFAA y su ineptitud para actuar de manera sistémica e integrada. Tan evidente fue el fracaso político y profesional de las FFAA en la guerra del Atlántico Sur, que la última Junta Militar dispuso la creación por decreto secreto (diciembre de 1982) de una “Comisión de análisis y evaluación de las responsabilidades políticas y estratégico militares en el conflicto del Atlántico Sur” (CAERCAS). Conocido popularmente como “informe Rattenbach” – en referencia a su presidente el Tte. Gral. Benjamín Rattenbach, quien entonces era el general más antiguo del Ejército – dicho informe, que trascendiera de manera informal y clandestina en la prensa poco después de su publicación, sería finalmente desclasificado por la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en marzo de 2012 (Decreto N°200/2012). Entre otras cosas este informe concluyó: “ha quedado demostrada la falta de preparación y organización del país para una guerra (...) Los procedimientos adoptados por la Junta Militar condujeron a la Nación a la guerra sin una adecuada preparación, contradiciendo normas esenciales de planificación y engendrando así errores y omisiones fundamentales”. Reconoció asimismo que errores estratégicos clave “condicionaron la concepción política y estratégica de la Junta Militar: que Gran Bretaña no reaccionaría militarmente y que los EE.UU. no permitirían una escalada militar”. En tanto que táctica y operacionalmente el dispositivo militar “cubrió básicamente sólo la etapa de la ocupación de las islas”. Y por falta de planificación se dio lugar a que “las operaciones posteriores se fueran improvisando y ordenando sobre la marcha”. Criticó también la inexistencia de un accionar conjunto constituyendo una “debilidad decisiva para nuestras FF.AA.” en la confrontación “con un enemigo altamente capacitado”⁴¹.

Después de Malvinas, las disputas internas entre las tres fuerzas armadas recrudecieron. Resentidas entre sí como si cada una de ellas por separado hubiera peleado su propia guerra contra los británicos, se producirá una ruptura al interior de la coalición militar dominante, a punto tal que la Armada y la Fuerza Aérea se autoexcluyeron de la Junta Militar. Indudablemente la

⁴¹ Diario Clarín, 24 de marzo de 2012. Ver http://www.clarin.com/politica/titulo_0_669533145.html. El informe completo puede ser bajado desde la página web de la Presidencia argentina: <http://www.presidencia.gov.ar/component/content/article/108-gobierno-informa/25773-informe-rattenbach>

fragmentación interna del gobierno *de facto* contribuyó aún más en el impulso a un sector civil aun adormecido tras años de represión y presa también de sus propias contradicciones (Reato, 2012, p 203-227; Luna, 2003, p.131-132).

Estos fueron los acontecimientos que precedieron a la restauración democrática argentina donde “no hubo finalmente pacto pero tampoco una entera derrota de los militares y una plena ocupación de los espacios y recursos de poder por parte de los civiles” (López, 2007, p.26). Sin embargo esta transición por colapso, si bien puede suponer *a priori* mayores grados de acción e influencia para el poder civil que no se alcanzarían bajo una transición pactada, también supuso, en términos generales, un mayor nivel de incertidumbre respecto a los escenarios futuros.

Al no estar pactada, el menú de posibles decisiones y “no decisiones” permanece abierto y por lo tanto quedan abiertas también las características de la posible reacción de los actores afectados. Como sugieren O’Donnell y Schmitter en una parábola ajedrecística en su estudio de transiciones, el derrumbe del régimen autoritario “que puede ser mejor desde el punto de vista de nuestras referencias normativas, tiene un aspecto negativo: se corre un mayor riesgo de que estas partidas sean anuladas durante la transición (...) y esa anulación sólo la puede efectuar el jugador, que actuando en defensa de sus propias piezas amenazadas y/o de su rey burgués, retiene el instrumento supremo para patear el tablero: las fuerzas armadas” (O’Donnell y Schmitter, 1994, p.118). Ilustremos un poco esta idea: muy difícilmente hubieran sido juzgados y condenados por crímenes de lesa humanidad los comandantes de las juntas militares – como efectivamente sucedió en los `80s – si hubiera prosperado una transición pactada. Sin embargo, este tipo de suceso, y otros que veremos a continuación, motivaron materiales y concretas reacciones en diferentes facciones militares, como ser cuatro levantamientos militares que pusieron en riesgo, con diferente grado de seriedad, la institucionalidad democrática.

Si bien esta particular modalidad de transición favoreció un avance mayor sobre áreas de prerrogativa militar respecto a lo que hubiera supuesto una tradicional transición pactada, también facilitó – como ostensiblemente manifiestan esos cuatro levantamientos – un alto nivel de

cuestionamiento castrense. Por ello, si por un lado esta transición implicó dar los primeros pasos en un transitar hacia el camino de la construcción del control civil, paralelamente involucró elevados e inciertos niveles de riesgo de quiebre institucional que bien podrían haber echado por tierra los logros que finalmente se alcanzaron en la materia.

4.3 La política de defensa del radicalismo (1983-1989)

Cinco medidas o iniciativas del gobierno de Alfonsín se destacan en su intento por reconfigurar las relaciones cívico-militares en un momento de particular singularidad histórica: los juicios a las juntas militares por crímenes contra la humanidad cometidos durante el *Proceso*; la sanción de normas que procuraban limitar el alcance penal de las responsabilidades del personal militar que, cumpliendo órdenes, incurrió en graves crímenes durante la dictadura; la reforma de la estructura orgánica de las Fuerzas Armadas; el intento por erradicar la DSN; y la sanción de la Ley de Defensa Nacional. Este tránsito, plagado de obstáculos, se caracterizó por marchas y contra-marchas producidas por aciertos y errores de la conducción política y por reacciones corporativas del poder militar. Será crucial, por ello, discernir cuándo una decisión lasciva de la construcción del control civil fue producto de lo que pudiera identificarse como errores políticos o deficiencias de gestión, o producto de la imposición de un poder militar que supo proyectar exitosamente su influencia sobre la conducción política civil.

4.3.1 Juicio a las Juntas

Para dar inicio al proceso de enjuiciamiento de los máximos responsables del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional, el gobierno radical desarrolló una estrategia inculpatória escalonada a partir de lo que consideraba era el *contexto de excepción* en que se había desarrollado la represión militar. La sanción de la Ley N°23049 (enero de 1984), modificatoria al Código de

Justicia Militar, estableció:

si bien se espera que la obediencia, en un estado democrático, no sea ciega sino que presuponga el control de la legitimidad de la orden, debe admitirse que en las circunstancias excepcionales de la lucha contra el terrorismo se obró en un contexto de gran confusión y coerción (...) que pudo haber hecho creer a quienes no tenían capacidad decisoria que las órdenes que recibían eran legítimas⁴².

Así, se procuraba discriminar por niveles de responsabilidad en la cadena de mando de la represión, distinguiendo entre aquellos que impartieron órdenes, quiénes las obedecieron y quiénes se excedieron en el cumplimiento de éstas (Jaunarena, 2011, p.32). Esa fue la promesa de campaña de Alfonsín y en este sentido pensaba operar política y jurídicamente el radicalismo para poder avanzar en una revisión “controlada” del pasado reciente.

Sin embargo, este esquema se topó en el Senado con un obstáculo imprevisto. El senador Elías Sapag, representante de un pequeño partido provincial, propuso eximir de estas excepciones a los delitos “atrocies”. Para no enfrentar el costo político que hubiera significado no reconocer una modificación tan “evidente”, la misma fue incorporada a la norma. Pero como la atrocidad es el denominador común de los secuestros, la tortura, la violación, la desaparición forzada y el asesinato, ulteriormente esta pequeña modificación normativa desencadenó por parte de numerosos juzgados el inicio de acciones penales contra militares de todos los rangos. Y un serio problema político para el gobierno radical.

Con el propósito de juzgar a los titulares de las Juntas, la mencionada norma estableció algunas modificaciones importantes de carácter procesal. Hasta entonces, los delitos cometidos por militares solamente podían ser juzgados en el fuero militar sin posibilidad de intervención de la justicia civil. Esta reforma estableció que el fuero castrense podría intervenir en delitos exclusivamente de carácter militar, habilitando además la posibilidad de apelar las sentencias ante la Cámara Federal (fuero civil) y permitiendo la intervención de dicha Cámara ante eventuales e injustificadas demoras

⁴² <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28157/norma.htm>

por parte del fuero castrense. Estas modificaciones buscaban evitar la consecución de un manto de impunidad a través del montaje de un juicio militar que exculpara a los máximos responsables, o por medio de un proceso infinitamente dilatorio. Fue así como, ante el aparente despliegue de esta última estrategia, la Cámara Federal dictaminó, en octubre de 1984, el desplazamiento de la justicia militar asumiendo plenamente las causas.

Paralelamente, a tan solo cinco días de asumir (el 15 de diciembre de 1983), Alfonsín crearía la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP)⁴³. Se trataba de una comisión de notables que tuvo por fin investigar las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura, particularmente la desaparición forzada de personas. A través de relevamientos y declaraciones se compilaron decenas de miles de testimonios que fueron entregados al Presidente en septiembre de 1984 y condensados en un documento denominado “Nunca Más”. Allí se reveló la sistematicidad de la práctica del secuestro, la tortura, el asesinato, la desaparición forzada, y el robo y usurpación de identidad de niños recién nacidos; identificando asimismo decenas de centros clandestinos de detención.

En este contexto, en abril de 1985 comenzaron las audiencias de los juicios a los titulares de las juntas militares. Luego de un largo período de declaraciones, pruebas y debates por parte de centenas de víctimas y testigos, en diciembre de ese mismo año, se conocerían las sentencias condenatorias a los titulares de las dos primeras juntas militares⁴⁴. Es de notar el contraste que significó esta experiencia respecto al de otras transiciones democráticas en el mundo como, por caso, España, Chile, Brasil, Uruguay, Guatemala, Sudáfrica, etc. Ciertamente, la caída “*por colapso*” del último gobierno *de facto* mucho tuvo que ver en este fenómeno.

⁴³ La CONADEP fue una comisión de notables creada por el presidente Raúl Alfonsín el 15 de diciembre de 1983 como un organismo directamente dependiente del Poder Ejecutivo, con el objetivo de investigar a fondo la desaparición de personas y las planificadas violaciones a los derechos humanos durante el régimen militar. La Comisión no fue instituida para juzgar sino para indagar sobre el paradero y la suerte de los desaparecidos. La investigación que llevó a cabo la CONADEP fue plasmada en el libro *Nunca Más*. Fueron sus miembros Ernesto Sábato, Ricardo Colombes y René Favaloro, entre otros.

⁴⁴ Jorge Rafael Videla y Emilio Eduardo Massera fueron condenados a reclusión perpetua; Roberto Eduardo Viola a 17 años de prisión; Armando Lambruschini a 8 años de prisión; y Orlango Ramón Agosti a 4 años de prisión. Los acusados Omar Graffigna, Leopoldo Galtieri, Jorge Isaac Anaya y Basilio Lami Dozo no fueron condenados por no haberse podido probar los delitos que se les imputaban.

4.3.2 Juicios al personal subalterno, reacción militar y Ley de Punto Final

La “enmienda Sapag” posibilitó que se iniciara una serie de procesamientos que afectaban a una gran cantidad de oficiales y suboficiales en actividad. Esta circunstancia abrió el camino para que una creciente inquietud en el seno de las FFAA se canalizara de manera explícita e implícita hacia las autoridades políticas. La misma estaba particularmente expresada en oficiales medios, quienes tras la Guerra de Malvinas, sentían una creciente irritación hacia el generalato, endilgándoles estar nuevamente abandonándolos como sucediera en el Atlántico Sur.

En respuesta a estas demandas y para evitar la ampliación de los juicios, el gobierno presentó en diciembre de 1986 la llamada Ley de Punto Final⁴⁵. Esta norma establecía que, excedido el plazo de 60 días desde la entrada en vigor de la misma, la Justicia no podría citar a declarar a militares sospechosos de haber participado en la represión ilegal. Suponían que, ante la excesiva burocracia y los regulares tiempos procesales, la acción penal se focalizará exclusivamente en los expedientes entonces ya iniciados. Sin embargo, nuevamente la imprevisión y falta de cálculo, volvieron a jugarle una mala pasada al gobierno radical. La Justicia actuó de manera excepcionalmente rápida, permitiendo iniciar centenas de investigaciones más. Se estimaba “que los oficiales sometidos a proceso alcanzaban una cifra superior a los 1500, una cantidad que cortaba el aliento a los funcionarios del área de Defensa” (López; 1988, p.61).

Imprevistamente, el límite de acción judicial y punitoria originalmente esbozado por el gobierno fue desplazado *de facto* por los otros dos poderes del Estado: desde el Poder Legislativo por la mencionada “enmienda Sapag” y desde Poder Judicial por la premura con la que éste actuó frente a los plazos estipulados por el gobierno. Esta circunstancia eventualmente sobrepasó el punto de “saturación” de una parte significativa del personal las FFAA, convirtiendo los altos niveles de cuestionamiento militar en acciones concretas contra el gobierno constitucional. Horacio Jaunarena,

⁴⁵ Ley 23.492 sancionada el 23 de diciembre de 1986.

entonces Ministro de Defensa, recuerda amargamente aquella norma: “la llamada Ley de Punto Final era un fracaso absoluto y había producido los efectos inversos a los esperados. El gobierno pagó un enorme costo político con una normativa que, lejos de serenar los ánimos y encauzar las causas judiciales, reavivó los malestares y colocó la situación en un lugar peor del que estaba antes de su sanción” (Jaunarena, 2011, p.155)

4.3.3 Levantamientos Militares y Ley de Obediencia Debida

En este escenario surge el primer levantamiento “carapintada”. En abril de 1987 el entonces Tte. Coronel y veterano de Malvinas, Aldo Rico, lideró con un grupo de insubordinados el amotinamiento en la Escuela de Infantería de Campo de Mayo. Los sediciosos contaban con el aval explícito y activo de una serie de unidades militares a lo largo de todo el país, y fundamentalmente, con el apoyo anónimo de una considerable parte de los oficiales y suboficiales que no estaban dispuestos a movilizarse y accionar violentamente contra sus camaradas (González y Greco, 1988, pp. 170-171; López, 1988, p.78-85; Sain, 1994, pp. 96-98; Jaunarena, 2011, pp. 168-169).

Si bien inicialmente los amotinados intentaron dejar en claro que el propósito no era el de dar un golpe de Estado, sus demandas desafiaban abiertamente la cadena de mando y resultaban claramente condicionantes hacia las autoridades políticas. Los requisitos que exigían los sublevados para deponer su actitud eran cinco: 1) el pase a retiro del Jefe del Ejército, Gral. Ríos Ereñú; 2) una solución política al problema de los procesamientos penales que pesaban sobre cada vez más oficiales y suboficiales de las FFAA; 3) cese de lo que entendían eran un hostigamiento mediático sobre los militares; 4) que no se tomaran represalias contra el personal que había participado de este levantamiento y; 5) aumento de presupuesto para las FFAA (López, 1988, p.86; Jaunarena, 2011, p.171).

El desenlace de este episodio ha sido relatado en la introducción de este trabajo. Cabe añadir, sin

embargo, que el apoyo anónimo que recibió este levantamiento en el seno del Ejército no solo dificultó la movilización de efectivos para la represión violenta del motín, sino que aquellos “pedazos” de unidades que efectivamente había sido posible desplazar, no tenían intención alguna de atacar a sus camaradas. Por ello, el Gral. Alais incumplió la orden impartida, no pudiendo conjurar militarmente la insubordinación. Y fue por ello que, primero el Ministro de Defensa y posteriormente el Presidente Alfonsín, debieron trasladarse hasta Campo de Mayo para persuadir personalmente a Rico.

Si bien ha habido mucha controversia en torno a las vicisitudes del encuentro de Rico y Alfonsín en Campo de Mayo, pareciera que nunca estuvo presente una agenda precisa de asuntos negociables. No obstante, el inmediato pase a retiro del Gral. Ríos Ereñú y la sanción un mes después de la Ley N°23521 de Obediencia Debida resultarían la inexorable consecuencia tanto del particular manejo de la política militar llevada adelante por el radicalismo, como del poder relativo de los actores en pugna. En su artículo 1° esta norma establecía:

Se presume sin admitir prueba en contrario que quienes a la fecha de comisión del hecho revistaban como oficiales jefes, oficiales subalternos, suboficiales y personal de tropa de las Fuerzas Armadas, de seguridad, policiales y penitenciarias, no son punibles por los delitos a que se refiere el artículo 10 punto 1 de la ley N° 23.049 por haber obrado en virtud de obediencia debida. La misma presunción será aplicada a los oficiales superiores que no hubieran revistado como comandante en jefe, jefe de zona, jefe de subzona o jefe de fuerza de seguridad, policial o penitenciaria si no se resuelve judicialmente, antes de los treinta días de promulgación de esta ley, que tuvieron capacidad decisoria o participaron en la elaboración de las órdenes⁴⁶.

Así, la norma garantizaba un manto de impunidad sobre todo el personal de las FFAA a excepción de los titulares de las Junta Militares y un puñado de oficiales superiores más. De los centenares de militares procesados por violaciones a los derechos humanos que había a comienzos de 1987, quedaron en marcha solo unas pocas actuaciones que afectaba a no más que una veintena de oficiales (Sain, 1994, p.58). Parecía que finalmente el gobierno radical disponía de la herramienta legal que precisaba para aplacar el permanente estado deliberativo en las FFAA.

Aparentemente la propuesta que había “acercado” el sector “carapintada” excluía de esa amnistía a oficiales superiores al grado de Teniente Coronel, y en estos términos fue votado en la Cámara de Diputados. Sin embargo, al pasar a la Cámara de Senadores, el proyecto fue modificado a

⁴⁶ Ley 23.521; <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cdhygarantias/Leyes/ley23521.htm>

sugerencia de la conducción de las FFAA incluyendo, como muestra la cita del párrafo anterior, a casi la totalidad de los oficiales superiores. Este relevante detalle no deja lugar a dudas respecto al quiebre que se había producido en el Ejército. A la oficialidad media parecía no importarle la suerte del “generalato de oficina”, a la postre la conducción del Ejército. Mientras tanto, estos últimos cooptaron demandas “carapintada” rediseñándolas para atender sus propios intereses corporativos.

El resto de la agenda de condiciones de los insurrectos no fue satisfecha en absoluto. Si bien el jefe del Ejército (Ríos Ereñú) fue pasado a retiro, su reemplazante, José Caridi, estuvo muy lejos de ser un hombre afín a los “carapintadas” y por lo tanto de satisfacer los intereses de este colectivo. De hecho, contrariamente a lo previsto por Rico – y presuntamente discutido en los encuentros con Jaunarena y Alfonsín – Caridi encaró una progresiva purga de oficiales “carapintada” a través de ascensos, retiros y cambios de destino. Con el apoyo del gobierno, la conducción del Ejército se apropiaba de aquellas demandas de los “carapintadas” que eran compartidas por una mayoría anónima del Ejército, en tanto aislaba y neutralizaba a los principales referentes de ese movimiento. Como sugiere López: “el Boletín Militar” pudo más que los “fierros” (López, 1988, p. 126).

Debilitado políticamente hacia el interior del Ejército, encerrado en un núcleo duro de oficiales que fueron relegados o pasados a retiro, en enero de 1988 Rico ensayó un nuevo levantamiento con foco en Regimiento de Infantería 4 de Monte Caseros (provincia de Corrientes). Esta vez, más allá de poseer un alto poder de fuego en el foco del levantamiento, Rico no contó con el apoyo implícito, y mucho menos explícito, que lo había acompañado en Pascuas. En tanto, a diferencia del episodio anterior, el Jefe del Ejército (Caridi) consiguió movilizar con celeridad una serie de unidades que acudieron a Monte Caseros presuntamente con la intención de conjurar violentamente el motín. Ante este panorama, los “carapintadas” no tuvieron más alternativa que rendirse. Varias centenas fueron procesados y encarcelados y otros tantos pasados a retiro. La luz de Rico parecía apagarse. Sin embargo, las demandas latentes en una considerable porción de la oficialidad media y la suboficialidad de las FFAA serían canalizadas por un nuevo personaje: el Coronel Mohamed Alí Seineldín.

El Coronel Seineldín había tenido una sobresaliente *performance* en Malvinas y por lo tanto era un personaje muy respetado entre sus colegas. Dentro del universo carapintada representaba el ala más nacionalista, religiosa y mesiánica. Víctima, como sus camaradas, del hostigamiento administrativo de la conducción del Ejército, se le había negado el ascenso a general y por lo tanto su destino de retiro resultaba inminente. Tras una larga entrevista mantenida en 1989 en la sede del Ministerio de Defensa, el ex Ministro Jaunarena lo describiría en los siguientes términos:

se explayó sobre su peculiar visión de la política internacional, a la que veía como un gigantesco complot organizado desde Moscú, a través del cual se había logrado infiltrar agentes en los sitios más impensados del planeta. De la conspiración participaban desde la Casa Blanca – incluido el mismísimo presidente Reagan – hasta el Pentágono y el Departamento de Estado, infiltrados por el comunismo (...) Hasta llegó a explicarme un plan en marcha para dividir a la Argentina en tres países diferentes, situación que a su juicio ya había sido decidida por los poderes mundiales (...) Sus razonamientos me dejaron estupefacto. Para mis adentros, y sin alterar mi semblante serio y considerado, no sabía si interpretar lo que escuchaba como formulaciones de una cabeza rígidamente formada en convicciones fundamentalistas, como expresiones de una mentalidad nazi-fascista, o simplemente fruto del extravío y la confusión (Jaunarena, 2011, p. 241).

En diciembre de 1988, un grupo de fuerzas especiales denominado “Albatros”, quienes habían sido adiestrados por el propio Seineldín, se amotinaron en una unidad del Ejército en Villa Martelli (provincia de Buenos Aires). Se trataba de un momento de elevada debilidad política para un gobierno que había padecido el desgaste de cinco años en el poder, una inflación que solo ese año alcanzó más de un 180% y una economía atravesada por una larga crisis. De tal manera que las circunstancias lucían favorables para un nuevo “pronunciamiento”.

Esta vez no hubo solicitud presencial de rendición por parte del Presidente, ni amenaza latente de represión. Sobrevino sí una solución negociada que garantizó impunidad a una parte de los sediciosos (no fue el caso del propio Seineldín) y un novedoso e importante elemento a tener en cuenta: un cambio de tendencia en la conducción del Ejército. Seineldín y sus camaradas, reconociendo que los levantamientos anteriores no les posibilitaron hacerse del control de esta institución tal como pretendían, ensayaron un plan que habrán imaginado como un equilibrio pragmático frente a su nivel de influencia relativa. De aquella negociación participaron el Jefe del Ejército (Caridi), el propio Seineldín y el Gral. Isidro Cáceres. Este último identificado con el numeroso sector “profesionalista” del Ejército, quienes mayoritariamente si bien simpatizaban con varias demandas “carapintada”, reprobaban su metodología. El acuerdo alcanzado en Villa Martelli

consistía justamente en que este tercer actor, presuntamente “neutral”, se hiciera cargo de la conducción del Ejército.

Si bien esta condición no fue satisfecha en lo inmediato, pocos meses después el peronismo promovería la designación del propio Cáceres como Jefe del Ejército. La previsión “carapintada” respecto a que este sector sería más comprensivo y aquiescente respecto al sector liberal que había encabezado la purga de sus camaradas no podría haber sido más desacertada. Tan solo un año después, en diciembre de 1990, sería este sector profesionalista el que finalmente encabezaría la represión violenta del último levantamiento carapintada. Suceso que será tratado y analizado en el capítulo cuarto.

4.3.4 Reforma militar, control civil y Ley de Defensa

El gobierno de Raúl Alfonsín comenzó con un fuerte impulso al fortalecimiento de los poderes civiles en materia de defensa. Prontamente comprendió que, para garantizar gobernabilidad en el marco de la agenda electoral propuesta, resultaba indispensable deconstruir un plexo legal que posibilitaba muy elevados grados de autogobierno en las fuerzas militares. Resulta evidente que esta situación era un simple e inevitable subproducto del rol histórico de las FFAA y del hecho que los militares venían de controlar casi la totalidad de los poderes públicos.

El 8 de diciembre de 1983, es decir dos días antes de asumir, el radicalismo consiguió que el saliente presidente *de facto*, Reynaldo Bignone, promulgara la Ley N°23023 que modificó un ordenamiento institucional reñido con la Constitución Nacional y con un sistema democrático. Las bases de esta reforma se dirigían hacia el fortalecimiento de la figura del Presidente de la República como único Comandante en Jefe de las FFAA (tal como establece la Constitución) y en establecer al Ministerio de Defensa como el órgano del Poder Ejecutivo encargado de conducir y administrar los asuntos de defensa (López, 1994, p.73). Asimismo, al eliminarse los cargos de Comandante en

Jefe, se favoreció implícitamente el concepto de *conjuntez* ya que se ubicaba al Jefe del Estado Mayor Conjunto de las FFAA (EMCO) en una jerarquía igual al de sus colegas de cada arma.

A la sanción de esta Ley siguió la promulgación de dos importantes decretos (el 280 de 1983 y el 436 de 1984). Ambos tuvieron la finalidad de apuntalar aun más el rol y responsabilidades del Ministerio de Defensa: se estableció la transferencia a este organismo del paquete accionario de todas las sociedades en las cuales tuvieran participación las FFAA (entre ellas la importante Dirección de Fabricaciones Militares); se le dio responsabilidad para el asenso, retiro y baja de oficiales superiores (desde el grado de coronel inclusive); y se dispuso el traspaso a su órbita de dos fuerzas de seguridad, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval, dependientes hasta entonces del Ejército y la Armada respectivamente.

Particular mención merece la sanción de la Ley de Defensa Nacional⁴⁷ en 1988. Tras un largo y sinuoso debate que comenzó en abril de 1985, la falta de impulso desde el Poder Ejecutivo y la ausencia de consenso legislativo, provocaron que el proyecto de ley perdiera estado parlamentario en 1986. Cuando parecía que esta iniciativa finalmente no vería la luz, los sucesos de Semana Santa de 1987 le otorgaron un inesperado impulso posibilitando su aprobación el 13 de abril de 1988.

El rol primordial de esta ley era el de plasmar en un instrumento legal la esfera de acción de las FFAA. En este sentido la clara delimitación del campo de la defensa a la conjuración de ataques de origen externo constituyó un hito histórico en la búsqueda por desterrar la Doctrina de Seguridad Nacional del ordenamiento jurídico argentino. Asimismo, su articulado robusteció la subordinación de las FFAA a la conducción civil, procurando de este modo una mayor profesionalización de las mismas. De manera tal que “la estructura orgánico-funcional creada por la Ley de Defensa favoreció dicho control y dicha subordinación, al establecer la dependencia de las Fuerzas Armadas respecto del Ministerio de Defensa (...) estableciendo la competencia militar exclusivamente para los asuntos de defensa. De ese modo, por vía legislativa se crearon las condiciones necesarias para el control civil objetivo” (Ugarte, 2003, p.50). Las FFAA pasaron a ser órganos que

⁴⁷ Ley N° 23554

fundamentalmente alistaban y adiestraban medios y personal, pasando las funciones operacionales en tiempos de guerra directamente desde el Presidente de la Nación y el Ministerio de Defensa a los comandantes en el teatro de operaciones. Lamentablemente, es importante reseñar, aspectos fundamentales de esta norma no pudieron materializarse ya que la misma no fue reglamentada hasta el año 2006.

Los desarrollos normativos expuestos denotan un expreso avance civil sobre otrora áreas de influencia militar: clarificaron el papel del Presidente como Comandante en Jefe de las FFAA; robustecieron el rol del Ministerio de Defensa cómo órgano del Poder Ejecutivo en la administración de estos asuntos; equipararon institucional y protocolarmente al Estado Mayor Conjunto frente al Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea; quitaron el control de las FFAA sobre decenas de empresas y sobre dos fuerzas de seguridad; delimitaron la responsabilidad de las FFAA a las agresiones militares externas. Por ello, constituyen claros avances en términos de control civil, recortando los niveles de autonomía militar en diversas áreas. No obstante, la necesaria definición de las misiones y responsabilidades de las FFAA en la agenda democrática, y la consecuente planificación de un diseño de fuerzas apropiado, tardarían un largo tiempo en llegar.

Algunos autores sostienen que originariamente el gobierno de Alfonsín tenía en agenda reformas que pretendían atender los desafíos señalados en el párrafo anterior. No obstante los mismos fueron tempranamente abandonados. Antes inclusive de que se produjeran los levantamientos de Semana Santa (1987) y Monte Caseros (1988):

La propuesta de reforma que impulsaba el general Fernández Torres desde el EMCO... contaba con el aval del Ministro Borrás, quien durante varios meses la aceptó y la tomó como propia. Se basaba en dos ejes fundamentales: una redefinición de la doctrina estratégica militar y una reestructuración orgánica de las FFAA. Contemplaba también cuestiones presupuestarias – esto es, una racionalización del gasto militar en el contexto de estrechez que atravesaba el país – y se proponía alcanzar un cambio en la mentalidad militar que fuese funcional con el nuevo contexto democrático (López, 1994, p.77).

Cuando este proyecto transformador se comenzó a discutir entre la dirigencia política y la conducción superior de las tres fuerzas, aparecieron reparos de carácter conservador como suele suceder con cualquier iniciativa que pretenda alterar sustancialmente el *statu quo*. Es en este tipo de circunstancia donde el liderazgo político debe marcar el rumbo de modo que las voces disonantes

reflexionen que no hay vuelta atrás y adquirieran una actitud más proactiva y pragmática frente al asunto en cuestión. Nada de esto sucedió. Hacia finales de 1984 (López, 1994, pp.78-84; Sain 1994, pp.59-61) la reforma se fue evaporando hasta desaparecer, como lo hicieron sus impulsores políticos y militares⁴⁸.

La tónica de la política de diseño profesional de la conducción militar del gobierno radical parece haber seguido un camino similar. Progresivamente en vez de volcarse hacia una conducción militar encabezada por militares profesionales comprometidos con una seria y profunda reforma del sector e íntegros en materia de derechos humanos, se prefirió realizar una amplísima renovación⁴⁹ focalizada aparentemente en aquellos individuos que pudieran resultar “afines” y presuntamente controlables, con independencia de su legajo e historial. Como sugiere López “se aceptaba el costo (...) apuntando hacia el eventual beneficio que podría reportar el control civil subjetivo. De más está decir que, de haber sido las cosas así, cualquier impulso inicial hacia un control civil objetivo (...) hubiera desaparecido inmediatamente” (López, 1994, p.84). Tanto Sain como López coinciden en señalar la indecisión, ambigüedad y contradicción que caracterizaron el accionar del gobierno radical. Para el primero “como si se creyera que un discurso reformista y revisionista del pasado autoritario, de cara a la sociedad, fuera posible compatibilizarlo con un lineamiento concesivo y negociador en el frente militar, sin que ello dé lugar a la emergencia de conflictos potencialmente desestabilizadores” (Sain, 1994, p.65). Para el segundo, producto de una clara “ineficiencia para encarar la redefinición de las relaciones cívico-militares, con inclinación a privilegiar la opción de control civil subjetivo” (López, 1994, p.89).

4.4 Conclusión - Conducción de la Política de Defensa 1983-1989

⁴⁸ El Ministro Borrás moriría a principios de 1985, en tanto el Gral. Fernández Torres sería pasado a retiro en marzo de ese mismo año.

⁴⁹ Entre la asunción de Alfonsín (diciembre de 1983) y el retiro de Fernández Torres (marzo de 1985) pasaron a retiro un total de 50 generales. Si se tiene en cuenta que en diciembre de 1983 había un total de 53 generales, la cifra resulta muy significativa.

El legado de impericia desacierto, insensatez y horror del último gobierno militar cooperó en generar en la sociedad argentina, más allá de las diferencias políticas, una revalorización de la democracia en general y un enorme consenso en torno a evitar la repetición de tan horribles sucesos. Esta circunstancia, reflejada más claramente en la plataforma electoral del radicalismo, favoreció en las elecciones generales a este partido otorgándole un amplio margen de maniobra frente a unas FFAA sumidas en una profunda crisis de identidad y completamente desacreditadas frente al resto de la ciudadanía.

Es posible afirmar que en una primera instancia el radicalismo supo aprovechar esa coyuntura avanzando sobre diversos temas gravitantes de la política de defensa y de las relaciones cívico-militares. Sin embargo, este precoz impulso transformador, progresivamente se fue diluyendo producto de una suma de desatinos todos ellos caracterizados por la contradicción, la improvisación y la carencia de mayor audacia política. Ilustremos un poco más esta idea. Producto de no haber normado debidamente, y en el momento adecuado, qué constituían delitos aberrantes o cuándo correspondía apelar al concepto de “obediencia debida”, se procesó a centenas de militares para que, al poco tiempo y tras muy serias manifestaciones de indisciplina castrense, se pretendiera exculparlos por medio de diferentes instrumentos jurídicos. Primero – e infructuosamente – a través de la Ley de Punto Final, y luego como ésta no tuvo el efecto esperado, por medio de la Ley de Obediencia Debida.

Asimismo, el trascendente antecedente que representaron la Ley de Defensa Nacional y los decretos antes referenciados, carecieron de materialidad en el plano de la política militar ya que no se legisló, y mucho menos se ejerció, el rol de la conducción civil en la cadena de mando sobre aspectos centrales de la defensa. La definición de misiones e hipótesis de conflicto; el despliegue territorial; los sistemas de formación y carrera profesional; las inversiones (y desinversiones); etc., estuvieron ausentes de la agenda de las autoridades políticas y fueron *de facto* delegadas en las propias FFAA. O más precisamente, dado el carácter autonómico que tenía instrumento militar de ese entonces – como quedó patente en Malvinas – tales definiciones quedaron no solo supeditadas

en el estrato sistémico inadecuado, sino atomizadas en cada una de las fuerzas, generando a su vez duplicidades, solapamientos y retroalimentando la crónica falta de *conjuntez* de las FFAA argentinas.

En sintonía con los esquemas descritos en el capítulo segundo, podría afirmarse que diciembre de 1983 encontró a la República Argentina en una situación de restablecimiento del orden constitucional con elevados márgenes tanto de cuestionamiento militar, como de prerrogativas castrenses. Dicho contexto normalmente supondría una transición pactada entre salientes autoridades *de facto* y las nuevas autoridades civiles a fin de garantizar alguna forma de equilibrio que asegure a los primeros cierto respeto hacia cuestiones de alta sensibilidad para sus intereses (persecución judicial, presupuesto, áreas públicas de influencia) y para los segundos, la sustentabilidad del sistema institucional restablecido.

El caso argentino fue distinto. Aun partiendo de una situación de alto cuestionamiento y prerrogativas militares, el inmenso descrédito popular que tenían las FFAA aumentó considerablemente los márgenes de maniobra – percibidos – de las autoridades políticas, y éstas, ya sea por virtud o conveniencia política, avanzaron sobre áreas y temas de alta sensibilidad para las FFAA. Como sugiere J.M.Ugarte “a pocos meses de un gobierno, un examen de las prerrogativas seleccionadas de las Fuerzas Armadas en tanto institución de un régimen democrático seleccionadas como elementos de análisis por Alfred Stepan hubiera determinado como resultado un cambio de altas a bajas” (Ugarte, 2004, p.7) Como es esperable ante un escenario de alto cuestionamiento militar, este avance sobre las prerrogativas castrenses tuvo su réplica. Ésta se materializó públicamente a través de tres serios actos de insubordinación y por medio de innumerables acciones de menor impacto mediático e institucional. Consecuentemente, podría afirmarse que como en el “juego de la oca”, con avances y retrocesos (los juicios por violaciones a los derechos humanos resultan paradigmático en este aspecto), el gobierno de Raúl Alfonsín alcanzó un modesto, pero concreto, avance en el camino hacia una efectiva conducción política de la defensa.

Las reformas impulsadas, sin embargo, carecieron de materialidad en cuanto a la definición de

diagnósticos estratégicos, fijación de prioridades, escenarios de actuación, misiones, promoción del accionar conjunto, adecuación del despliegue territorial y diseño de fuerzas. Todos aspectos centrales de la política de defensa, cuya formulación quedó delegada, por desidia, incapacidad y/o negligencia de las autoridades civiles, en la conducción militar de cada una de las fuerzas.

Al hacer un balance retrospectivo de la política de defensa del radicalismo se puede afirmar que hacia julio de 1989 (fecha de traspaso de la presidencia de Alfonsín a Carlos Menem) se había producido un avance concreto en elementos centrales que hacen a la regulación normativa del control civil de las FFAA. Es cierto, como ha sido documentado, que tempranamente se abortó una reforma mucho más profunda que posiblemente hubiera permitido robustecer el control civil y aumentar la profesionalidad técnico-militar de las FFAA, y probablemente, también, hubiera evitado o minimizado los complejos episodios de insubordinación castrense que acontecieron. Sin embargo, exigir ese nivel de avance tal vez sea pedir demasiado para un gobierno que tuvo que lidiar con unas FFAA involucradas institucionalmente en gravísimas violaciones a los derechos humanos, derrotadas militarmente en el Atlántico Sur, y entrampadas en permanentes pugnas internas a partir de la crisis profesional y de identidad que estaban atravesando. Además, no hay que olvidarlo, teniendo que enfrentar paralelamente una larga crisis económica, un estallido hiperinflacionario (el índice inflacionario de 1989 fue del 4923%) y tasas de interés internacionales que hacían impagables los servicios de la deuda externa. Por todo ello, si bien constituye un moderado paso hacia la construcción de un efectivo gobierno político de la defensa, quizás sea atendible concluir que mucho más no podía esperarse dado el contexto en el cual se desarrollaron los acontecimientos. Como bien decía Ortega y Gasset “es el hombre y sus circunstancias”.

CAPÍTULO QUINTO

5. DE MENEM A LA “ALIANZA” – CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA Y *DELEGACIONISMO* POLÍTICO

5.1 Introducción

El presente capítulo examinará la dinámica de las relaciones cívico-militares y la gestión en el área de la defensa a lo largo de los poco más de 10 años que duró la presidencia de Carlos Saúl Menem (mayo 1989 – diciembre 1999) y durante el breve y fallido gobierno de la “Alianza” de Fernando De La Rúa (diciembre de 1999 – diciembre de 2001). Se trata de una etapa decisiva, ya que durante la misma se erigió en el Ejército una conducción que, a diferencia de las anteriores, asumió explícitamente la responsabilidad institucional en la represión ilegal en los ‘70s y ‘80s, asumiendo plenamente además, el papel de subordinación que establece la Constitución frente a las autoridades civiles. Por ello, se puede ubicar en este período – específicamente a partir de diciembre de 1990 – la definitiva superación del período de transición democrática.

Sin embargo, ésta es una condición necesaria pero no suficiente para la construcción de un efectivo gobierno político de la defensa. Como se irá apreciando, este período será caracterizado también como una etapa de oportunidades perdidas, donde existió un marco concreto y un margen de oportunidad apreciable para dotar de contenidos la agenda de la defensa en la Argentina democrática, pero dónde ulteriormente no se lo hizo, optándose, en cambio, por atajos incompletos como la *diplommatización* de las FFAA, o a través de caminos desatinados como fueron los intentos (frustrados) de involucrar a las fuerzas militares en la conjuración de las denominadas “nuevas amenazas”.

El retorno del peronismo al poder se dio en un complicado contexto político, económico y social. En sus últimos meses de gobierno la administración radical tuvo que afrontar simultáneamente una hiperinflación de casi 5000% sólo en 1989; el levantamiento *carapintada* de Seineldín en diciembre de 1988; la toma por parte de la organización guerrillera MTP de una unidad del Ejército en enero

de 1989⁵⁰; y finalmente, una generalizada ola de saqueos a comercios (a partir de mayo de 1989) por parte de ciudadanos comunes. En este contexto de pobreza y exclusión social, la capacidad de garantizar un estándar aceptable de paz social de un gobierno agotado, deslegitimado políticamente y derrotado electoralmente, estaba seriamente en duda. Por ello, el gobierno radical se vio obligado a adelantar el traspaso de la banda presidencial seis meses antes del cronograma previsto constitucionalmente, forzando al presidente electo (Menem) a tomar prontas – y presumiblemente improvisadas – decisiones políticas.

A lo largo de este apartado se examinarán cinco elementos que definieron y/o condicionaron el accionar político en el área de la defensa durante este período, determinado los márgenes de maniobra tanto en el plano doméstico como en el internacional: i) los irresueltos problemas y reclamos en el seno de las FFAA, fundamentalmente los “juicios” y las “internas” en el Ejército (“carapintadas”); ii) los efectos presupuestarios, sobre el sector defensa, de la crisis económica y el modelo aplicado por el menemismo para atender esta problemática; iii) El fin de la Guerra Fría y la consecuente desarticulación del conflicto bipolar y sus expresiones regionales; iv) la desaparición de las hasta entonces hipótesis de conflicto tradicionales a partir de la superación de históricas diferencias con Chile y Brasil, y el avance de diferentes instancias de integración regional; v) los intentos de reconocidos referentes políticos, militares y académicos – locales y extranjeros – por involucrar a las FFAA frente a las denominadas “nuevas amenazas”.

A continuación se apreciará de qué manera cada uno de estos elementos, y su interacción dinámica, permitieron al gobierno de Menem contar con mayores márgenes de maniobra para poder avanzar en la determinación de definiciones estratégicas de la política de defensa que, tal como fue examinado en el capítulo anterior, fueron desatendidas durante la década de 1980. No obstante, se observará también, cómo dichas posibilidades resultarían desaprovechadas.

Cabe consignar que, una interpretación errónea o distorsionada respecto a la magnitud y

⁵⁰ El 23 de enero de 1989 integrantes del autodenominado Movimiento Todos por la Patria (MTP) coparon violentamente el Regimiento de Infantería Mecanizado 3 del Ejército en La Tablada (provincia de Buenos Aires). El mismo fue repelido y reprimido violentamente por las FFAA y las fuerzas de seguridad con un saldo de 28 guerrilleros, 9 militares y 2 policías muertos.

características de los factores enunciados en los párrafos anteriores, habría conllevado, como le sucedió al radicalismo en la década anterior, una respuesta política equivocada que ulteriormente resultare en incapacidad para descomprimir conflictos, falta de “*timing*” para avanzar en reformas estructurales imprescindibles y, en definitiva, escasa capacidad para resolver los problemas del sector. En este sentido se describirá una apreciación del escenario estratégico mucho más clara por parte del peronismo, posibilitándole superar o neutralizar parte de los problemas que crónicamente aquejaron al gobierno de Alfonsín y permitiendo consolidar el todavía frágil sistema democrático argentino.

Sin embargo, es dable destacar, este robustecimiento de la autoridad civil no involucró avances sustanciales en la determinación de cuestiones centrales de la política de defensa. La reestructuración de las FFAA a la nueva realidad fiscal del país y del sector; la asignación de misiones a la luz del escenario global y regional imperante; la definición del perfil profesional, técnico y tecnológico de las FFAA; entre otras cosas, fueron temas que continuaron ausentes de la agenda del poder político, y por lo tanto, se erigieron como factores que inhibieron la construcción de un efectivo gobierno político de la defensa, quedando relegados, por delegación, a cada una de las fuerzas.

Tras un análisis pormenorizado de cada uno de los condicionantes señalados precedentemente, se desarrollará una conclusión donde se establezca el nivel de avance o retroceso en la construcción de un control civil objetivo sobre las FFAA a lo largo de estos años. Asimismo, a la luz del diagnóstico establecido, se examinarán las perspectivas que aparecían en vistas para los gobiernos subsiguientes.

5.2 Los problemas militares heredados - los juicios y las internas en el Ejército

El gobierno peronista, en la pretensión por desescalar la crisis militar preexistente y alcanzar mayores niveles de control civil, se vio fortuitamente beneficiado por la “limpieza” de decenas de

oficiales superiores llevada adelante por la anterior gestión del radicalismo en su infructuoso propósito de procurar un control civil subjetivo. Estas purgas exacerbaron las internas entre “carapintadas” y “liberales” dentro del Ejército, quienes luego de tres levantamientos y un importante desgaste, relegaron la conducción de esta institución en manos del cuantitativamente importante, pero hasta entonces lacónico y prescindente, sector profesionalista. En efecto, como fuera señalado en el capítulo anterior, las negociaciones que permitieron superar la insubordinación de diciembre de 1988 en Villa Martelli, implicaron el acceso a la conducción del Ejército de esa corriente interna. Sector que conservaría la conducción de la fuerza, con perfiles y bemoles particulares en cada Jefe de Estado Mayor, hasta 2010.

Otro elemento que coadyuvó al gobierno a restablecer niveles aceptables de control sobre las FFAA, y convivencia pacífica dentro de las mismas, lo constituyeron los amplios indultos presidenciales decretados por Menem en 1989 y 1990⁵¹. A través de esta facultad constitucional, el Presidente eximió de prisión y procesamiento a decenas de militares de todos los rangos, encarcelados por graves violaciones a los derechos humanos, por la “aventura” militar en Malvinas y por los levantamientos producidos durante el gobierno de Alfonsín. Con un extremo pragmatismo político, amoral para muchos críticos, se procuró resolver de cuajo un problema que aquejó de manera inalterable al gobierno radical. Así “desacomodada a derecho, injusta, desprolija – pues se indultó a militares que estaban bajo proceso y sin sentencia, o sin sentencia firme aun – incluso deleznable desde el punto de vista ético, esta medida operó como bálsamo sobre las instituciones militares” (López, 2007, p. 32). Bajo el argumento de alcanzar la “pacificación nacional” estos indultos alcanzaron también a dirigentes de la organización guerrillera “Montoneros” encarcelados por acciones criminales llevadas a cabo durante la década de 1970. Esta estratagema, como sugiere Saín, ilustra claramente cómo “el doble discurso alfonsinista fue reemplazado por el pragmatismo menemista” (Marcelo Sain, 1994, p.66).

En efecto, la inmensa mayoría de los integrantes de las FFAA – en actividad y en situación de

⁵¹ Decretos 1002/89; 1003/89; 1004/89; 1005/89; 2741/90; 2742/90; 2743/90; 2744/90; 2745/90 y 2746/90

retiro – parecían haber aceptado y entendido las nuevas condiciones establecidas por el Presidente de la República. Mientras la nueva conducción militar se consolidaba al frente del Ejército, la mayor parte de los simpatizantes “carapintada” se adaptaba al nuevo escenario. Un caso paradigmático lo representaba el propio Aldo Rico, quien a partir de entonces comenzó una exitosa carrera política que lo convirtió a lo largo de los años en legislador provincial, diputado nacional e intendente (jefe comunal) del populoso partido de San Miguel en la provincia de Buenos Aires.

Sin embargo, un reducido pero caracterizado grupo de oficiales y suboficiales “carapintada”, en una actitud negacionista de la nueva realidad, confabulaba en contubernio alrededor de la figura de Mohamed Alí Seineldin. Como fuera reseñado con motivo del levantamiento de diciembre de 1988, se trataba de una facción ultra-nacionalista y ultra-católica que percibía y deploraba que los términos de la rendición negociada de Villa Martelli no habían sido cumplidos por las nuevas autoridades políticas y militares. Si bien es probable que en el cónclave de Seineldín, Caridi y Cáceres en Villa Martelli haya habido alguna promesa de protagonismo institucional para los *carapintadas* que ulteriormente fue incumplida (Balza, 2001, pp.183-184; Sain, 1997, p.17), la mezcla de desengaño y mesianismo llevó a este “remanente carapintada” a emprender un sangriento pronunciamiento en diciembre de 1990. El último levantamiento militar, el que sellaría la definitiva consolidación democrática argentina.

En la madrugada del 3 de diciembre de 1990, por medio del autodenominado “Operativo Virgen de Luján”, diferentes agrupamientos de insurrectos tomaron el Regimiento I de Patricios (en el céntrico barrio de Palermo en la ciudad de Buenos Aires); el edificio “Libertador” (sede de la Jefatura del Ejército), el edificio “Guardacostas” (sede de la Prefectura Naval), un batallón en El Palomar (Buenos Aires); tres regimientos en Olavarría (Buenos Aires), Concordia (Entre Ríos) y Villaguay (Entre Ríos); y la fábrica del Tanque Argentino Mediano (TAMSE) en la localidad bonaerense de Boulogne. Dos luctuosos episodios acontecidos en las primeras horas del levantamiento preanunciaban su cruento cariz y su irreversible fracaso. El primero de ellos lo constituyó el asesinato de dos oficiales leales que acudieron tempranamente a Palermo para exigir la

rendición incondicional de los amotinados. El segundo involucró a uno de los pocos tanques que los rebeldes pudieron sacar de la planta de Boulogne, el cual, a las pocas cuadras de allí, literalmente aplastó un autobús de transporte público matando a cinco pasajeros.

Ante este panorama, la instrucción del Presidente Menem fue simple y directa. Ordenó a la conducción militar la pronta conjuración de la insurrección aunque ello implicare su represión violenta. A cargo de la misma quedó el Subjefe del Ejército, el Gral. Martín Balza, veterano de Malvinas y un ícono, como se irá apreciando a lo largo de este capítulo, de la profunda transformación producida en las FFAA argentinas.

En estricto cumplimiento de la cadena de mando y de las órdenes impartidas, el Gral. Balza diseñó y desplegó un riguroso operativo militar que, a partir de una estrategia de escalamiento en el uso de la violencia, al anochecer de ese mismo día y con un saldo de 14 muertos y más de 100 heridos, dominaba el último foco de insurrección. Años más tarde Balza reflexionaría:

el 3 de diciembre ocurrió lo que, en mi opinión, será considerado para siempre como un punto de inflexión en nuestra historia política y en el accionar militar del Ejército. Ese día la Fuerza terminó con protagonismos individuales, con el cacicazgo y las internas. Mientras las sublevaciones militares de Semana Santa, Monte Caseros, y Villa Martelli finalizaron con negociaciones y acuerdos con los sublevados, en 1990 el resultado fue 'rendición incondicional' (...) Tenía la plena convicción de haber cumplido con mi deber de soldado, en salvaguarda de las Instituciones de la República y de haber contribuido a insertar la Fuerza en el camino de la subordinación, la disciplina y la cohesión (Balza, 2001, pp.199-200).

La resolución de este incidente posibilitó a Menem demostrar públicamente determinación de conducción y capacidad política. Pocas horas después del levantamiento declarararía: "Fue un intento de golpe de estado y como tal ha sido tratado sin ninguna posibilidad de diálogo ni de parlamento. Se acabaron los carapintadas y toda esa payasada que tanto mal le hizo al país. Las sanciones serán lo más enérgicas posibles"⁵². Indudablemente la resolución de este episodio representó un acierto que Menem supo capitalizar políticamente. Por otro lado, la apreciación de Balza reflejada en el anterior párrafo, resulta acertada. Éste fue el último levantamiento militar desde la restauración democrática de 1983 y un punto de inflexión en la construcción del control civil en Argentina. De acuerdo a O'Donnell y Schmitter:

la transición termina cuando la 'anormalidad' ya no constituye la característica central de la vida política, o sea,

⁵² Diario La Voz, 3 de diciembre de 2000, http://archivo.lavoz.com.ar/2000/1203/nota3190_.htm

cuando los actores se han asentado y obedecen una serie de reglas más o menos explícitas, que definen los canales a los que pueden recurrir para acceder a los roles de gobierno, los medios que legítimamente pueden emplear en sus conflictos recíprocos, los procedimientos que deben aplicar en la toma de decisiones y los criterios que pueden usar para quitar a otros de la contienda (.O'Donnell y Schmitter, 1991, p.109).

De manera tal que es posible establecer hacia finales de 1990 (o comienzos de 1991) como el momento de expiración del período de transición democrática argentina. No obstante, es importante recalcarlo una vez más, no es ésta una condición suficiente para alcanzar un efectivo gobierno político de los asuntos de defensa, aunque indudablemente constituye una condición necesaria.

5.3 La Política Económica y Exterior del Menemismo – Del Neoliberalismo al Realismo Periférico

En la apertura de este capítulo se relata la coyuntura económica excepcionalmente compleja que debió enfrentar en julio de 1989 el nuevo gobierno electo. Por ello, no debería sorprender que Menem haya tomado nota de una situación tan dramática y acuciante. Lo llamativo y gravoso hubiera sido que no se percatara. Sin embargo, lo imprevisto fue el rumbo económico elegido por el candidato peronista, quien regularmente era (des)calificado por sus adversarios políticos como populista. Ciertamente “la experiencia hiperinflacionaria fue sin duda definitoria para moldear lo que se pensaba y se decía sobre la economía argentina. Si en 1983 el mandato popular había sido antes que nada de naturaleza institucional, el que recibía Menem era ante todo económico: había que salir de la hiperinflación” (Gerchunoff y Llach, 2003, p.421).

De manera paralela a la larga crisis económica local, el planeta era testigo de profundos cambios históricos. La caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría fueron mayoritariamente percibidos – es comprensible que así fuera – como el triunfo del modelo liberal-democrático occidental por sobre centralismo-estatal soviético. En este particular marco histórico, reputados centros de investigación, universidades, *think tanks*, organismos económico-financieros internacionales y gobiernos de países industrializados comenzaron a recomendar e impulsar para los denominados países en vías de desarrollo una serie de reformas económicas identificadas alrededor

de lo que poco tiempo después se conocería como el “Consenso de Washington”⁵³. Esto involucraba apertura comercial y financiera, desregulación de los mercados, privatización de empresas públicas, fomento a la inversión extranjera, reformas fiscales, entre otras. Potenciadas a su vez por un mundo cada vez más globalizado a partir de una verdadera revolución en el campo de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs): “En los ‘90s, la internacionalización del comercio y las finanzas se intensificó. La tasa de crecimiento de las exportaciones mundiales, que había sido de 3,7% anual en 1973-1990, reaccionó a poco más del 5,7% en 1990-2001” (Gerchunoff y Llach, 2003, p.426)

Argentina, acorde con el contexto global dominante, llevó adelante un proceso de apertura económica, financiera y comercial sin precedentes en su historia. Lo hizo de una manera profusa, manifiesta y acrítica, casi podría decirse, sobre-actuada. Probablemente fue así como producto de la acuciante coyuntura económica que estaba atravesando. De manera que, a comienzos de la década de 1990, a través de las leyes de Emergencia Económica y Reforma del Estado⁵⁴, se privatizaron los servicios de electricidad, agua, gas y teléfono; el transporte público en trenes y subterráneos; la línea aérea de bandera; canales de televisión y radios; la producción de hierro, carbón, gas y petróleo, entre otras cosas. Se desregularon mercados, se redujeron los aranceles comerciales externos, se favoreció y promovió la inversión extranjera directa y la inversión en activos financieros. Asimismo, a través de la Ley N°23.928 de Convertibilidad, se estableció un tipo de cambio fijo de equilibrio 1:1 entre el peso y el dólar. Medida que finalmente se mostraría atinada para controlar la inflación, resolviendo así – a un elevado costo en términos productivos y de empelo – un problema hasta entonces crónico de la economía argentina.

En el plano estrictamente presupuestario y fiscal, el impacto de la crisis económica de la década de 1980 y las políticas de ajuste presupuestario implementadas por el menemismo, marcaron una continua y acentuada restricción de recursos para el sector de la defensa. A partir del año 1983, esta

⁵³ Originariamente formulado por John Williamson para una conferencia organizada por el "Institute for International Economics" (Williamson, *No hay consenso – reseña sobre el Consenso de Washington*, Finanzas y Desarrollo, FMI, septiembre 2003).

⁵⁴ Ley 23.696 de Reforma del Estado (agosto de 1989)

jurisdicción que entonces representaba casi el 14% de los gastos de la Administración Pública Nacional (APN) y poco más de un 3% en relación al PBI argentino, comenzó un ininterrumpido deslizamiento pecuniario. En el año 1990 representó un 12,5% del total de gastos de las APN y un 1,55% en relación al PBI; un 8,8% y 1,4% respectivamente para el año 1995; y en 1999 – último año de mandato de Menem – un 7,4% y 1,3% respectivamente. (Sibilla, Rodríguez y Vara, 2004, p.17).

Thomas Malthus, reconocido economista británico, postuló en su “Ensayo sobre el Principio de Poblamiento” (1798) la crítica situación que representaría para las economías europeas el hecho de que el crecimiento poblacional aumentara a tasas superiores que el índice de producción de alimentos. En una analogía similar, Thomas Scheetz interpreta la evolución presupuestaria del sector defensa en Argentina durante las décadas de los ‘80s y ‘90s: “Estamos presenciando un nuevo fenómeno conforme al cual los costos de provisión de un aparato militar completo superan la posibilidad de pagarlos, una especie de ‘malthusianismo militar’ confronta a pequeños incrementos anuales de los recursos fiscales con aumentos geométricos (vistos a largo plazo) en los costos asociados con la defensa” (Scheetz, 1995, p.135). Términos similares utiliza Ernesto López cuando metafóricamente refiere tal situación con la de un “elefante famélico” (López, Revista FASOC Vol. VII, 1992).

El ajuste presupuestario descrito en el párrafo anterior podría, *a priori*, tener cierta justificación respecto al nuevo escenario estratégico que afrontaba Argentina. Particularmente si se tiene en consideración que el país se recuperaba de una sangrienta dictadura militar que había llevado al país hacia una derrota militar pocos años antes. Además, la caída de la Unión Soviética y el fin del comunismo internacional, volvían aun más anacrónica a la DSN y la supuesta necesidad de FFAA para proteger las fronteras ideológicas. Si a todo esto le sumamos que Argentina durante esos años fue progresivamente superando históricas disputas geopolíticas y fronterizas con Brasil y Chile parecería efectivamente desatinado no emprender un ajuste en el sector defensa de modo que éste se adaptara a las reales necesidades del momento y de la época. Es decir, en los términos expuestos, el

ajuste no sería otra cosa que la respuesta racional y eficiente frente al escenario estratégico existente.

Sin embargo, no fue así. Por lo tanto resulta central poder ubicar correctamente dónde reside la *patología* de este ajuste presupuestario. Aquélla, no vino de una lógica y comprensible readecuación de la agenda de prioridades públicas, sino de la forma en cómo se llevó adelante esta adaptación. En este sentido lo que prevaleció fue una carencia total de planificación. Se redujo el flujo presupuestario de manera brutal, pero no se proyectó ni programó el sendero evolutivo y la transición del sistema de defensa a las nuevas prioridades de política pública del Estado y a los determinantes del escenario global y regional del momento. Así, sin articulación alguna por parte de las autoridades del Ministerio de Defensa “las conducciones militares suprimieron, recortaron o desprogramaron unidades y sistemas de armas, redujeron a niveles mínimos el adiestramiento operacional, flexibilizaron los estándares de mantenimiento y naturalizaron medidas de emergencia logística, como el consumo de reservas de repuestos y municiones” (Libro Blanco de la Defensa, 2010, p. 192).

Ante una situación de tal complejidad, el explícito *delegacionismo* fiscal de la conducción política en el sector de la defensa llevó a las FFAA hacia una profunda desorientación estratégica y una creciente anemia operativa, situación que tardaría años en revertirse y que en algunos aspectos aun prevalece. Para peor, adicionalmente, la negligencia y desidia de los conductores políticos generó una externalidad negativa en este sector. No solo se restringió cuantitativamente los recursos asignados a las FFAA, sino que ante la falta de articulación integradora por parte de un Ministerio de Defensa que no dotaba de ejecutividad y mando al Estado Mayor Conjunto, se reproducía en cada una de las fuerzas “idénticos desarrollos tecnológicos, el sostenimiento simultáneo de estructuras triplicadas de mantenimiento para sistemas de armas comunes, de actividades de formación y adiestramiento factibles de ser integradas... desdeñándose de esta manera las ventajas de las economías de escala y la obtención de sinergias” (Libro Blanco de la Defensa, 2010, p.193). No solo había menos dinero para gastar, sino que lo que había disponible se gastaba mal.

Un elemento adicional al deterioro presupuestario de las FFAA lo representó la desarticulación de una considerable parte de lo que aun quedaba del sistema industrial y tecnológico de la defensa. El gobierno, en el marco de las políticas de corte neoliberal descritas, por medio del Decreto N°1398/1990 declaró “sujetos a privatización las empresas, sociedades y establecimientos del área del Ministerio de Defensa”. Esto involucraba a 27 establecimientos productivos que fabricaban desde insumos como el hierro, el acero y diversos productos petroquímicos, hasta armas livianas, tanques, submarinos y tecnología aeroespacial⁵⁵. La masiva cesión y desaparición de empresas que habían marcado hitos en la historia industrial y tecnológica argentina solo puede ser interpretada como una desacertada decisión estratégica que, en pos de conseguir una coyuntural reducción del déficit fiscal del Estado, desarticuló un subsistema tecnológico y productivo desconociendo completamente el efecto que éste tenía sobre el entramado fabril y hacia el conjunto de la economía (*spill-overs*). Desconociendo, también, el gravitante peso que este complejo militar-industrial tuvo en la historia económica argentina, tal como fue examinado en el tercer capítulo de este trabajo.

Muchas de estas empresas directamente desaparecieron, otras fueron desguazadas fraudulentamente como la fábrica de submarinos Domecq-García⁵⁶; en tanto otras, como la señora fábrica de aviones de Córdoba, fue adquirida por el gigante Lockheed Martin quien por medio de una política de “hibernación” productiva, limitó seriamente la inversión y la investigación aplicada.

5.4 El fin de la Guerra Fría y el nuevo orden mundial

⁵⁵ El citado decreto hacía sujeto de privatización la siguiente nómina: Astilleros y Fábricas Navales del Estado Sociedad Anónima; Hierro Patagónico de Sierra Grande Sociedad Anónima Minera; Astillero Ministro Manuel Domecq García Sociedad Anónima; Sidinox Sociedad Anónima Industrial y Comercial; Satecna Sociedad Anónima para el Desarrollo de la Tecnología Acuática; Petroquímica General Mosconi Sociedad Anónima Industrial y Comercial; Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina; Petroquímica Bahía Blanca Sociedad Anónima Industrial y Comercial; Tanque Argentino Mediano Sociedad del Estado; Empresa de Desarrollos Especiales Sociedad Anónima; Sisteval Sociedad Anónima; Fábrica Militar General San Martín; Fábrica Militar de Vainas y Conductores Eléctricos - ECA -; Fábrica Militar de Acido Sulfúrico; Fábrica Militar Pilar; Fábrica Militar de Tolueno Sintético; Fábrica Militar de Armas Portátiles Domingo Matheu; Fábrica Militar Fray Luis Beltrán; Fábrica Militar de Pólvoras y ExploCarsivos Villa María; Fábrica Militar Río Tercero; Fábrica Militar San Francisco; Administración Comirsa; Complejo Industrial Ramallo - San Nicolás; Centro de Exploración Geológico Minero; Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos Azul; Tecnología Aeroespacial Sociedad Anónima; Área Material Córdoba.

⁵⁶ Por esta privatización el juez federal Claudio Bonadío procesó al ex Ministro de Defensa Erman González y a otros funcionarios de esa cartera. Ver diario Página 12, 30 de marzo de 2007; <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/subnotas/82552-26569-2007-03-30.html>

En consonancia con el nuevo paradigma económico implementado, el gobierno de Menem estimuló una política exterior que fuera consistente con el programa de la cartera económica. El contexto exigía un alineamiento exterior “*market friendly*” que fomentara tanto el flujo de inversión extranjera directa, como también aquellos capitales de plazos más cortos que quisieran apostar en el mercado financiero local. De esta manera se procuraba la entrada de preciadas divisas necesarias para cubrir el desbalance que estaba generando en la balanza de pagos el ascendente déficit comercial. Éste se había expandido producto de la apreciación cambiaria generada por el régimen de convertibilidad y por el creciente pago de servicios de la deuda externa, ante el importante incremento que ésta había experimentado.

Enmarcado en lo que Carlos Escudé – destacado intelectual de las Relaciones Internacionales y entonces asesor de la Cancillería – definiera como Realismo Periférico, el gobierno procuró una política exterior consustanciada y consistente al programa económico emprendido en 1989: “el único realismo posible para un país como la Argentina es aquel que nos ayuda a atraer inversiones y a facilitar las tratativas con los bancos y con los organismos financieros internacionales (...) La única política exterior moral es aquella que reduce costos y riesgos de costos eventuales, maximiza beneficios y, por sobre todo, atrae inversiones y baja las tasas de riesgo-país” (Escudé, 1992, pp.281-282). Esto involucraba un alineamiento automático con los EE.UU, que sería definido por el Canciller Guido Di Tella en los siguientes términos: “No queremos tener relaciones platónicas: queremos tener relaciones carnales y abyectas⁵⁷”.

En el campo de la política exterior y en el de la defensa, este alineamiento implicó el apoyo expreso, explícito y total a los problemas de la agenda de seguridad norteamericana que directa o indirectamente pudieran involucrar a la Argentina. Respecto de aquéllos que involucraban directamente a nuestro país, Menem decidió contrarrestar y revertir todas las iniciativas que pudieran ser percibidas como transgresoras de los principios de no proliferación de armas de

⁵⁷ Ver Diario Página 12, 25 de enero de 2001, <http://www.pagina12.com.ar/2001/01-01/01-01-25/pag10.htm>

destrucción masiva. En este punto es conveniente resaltar el alto nivel de desarrollo relativo que había alcanzado Argentina en dos campos de alta sensibilidad para la administración norteamericana: el nuclear y el misilístico. El primero de ellos nació, se estimuló y evolucionó como un campo central de la competencia por el liderazgo regional con el Brasil. Se trata de un desarrollo que, al cabo de un largo tiempo, permitió a la Argentina contar con plantas nucleares de potencia capaces de generar grandes cantidades de energía eléctrica; desarrollar de manera autónoma y endógena reactores de baja potencia (para investigación, producción de radioisótopos o eventualmente en un futuro motorizar embarcaciones); y poder completar, en noviembre de 1983, todo el ciclo del combustible nuclear, desde la extracción minera hasta su enriquecimiento por difusión gaseosa (Castro Madero y Takacs, *Política Nuclear Argentina*, 1991).

Es probable que la presión norteamericana y la aquiescencia argentina hayan motorizado que el país adhiriera unilateralmente, primero, al Tratado de Tlatelolco (1994) y luego, en 1995, al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP). Esta acción no dejó más margen de maniobra a Brasil que sumarse poco tiempo después a ambos tratados. De lo contrario, sin la excusa del país “competidor” en la materia, corría el riesgo de ser percibido y juzgado por la comunidad internacional como un paria en un asunto muy sensible.

Similar camino de desactivación seguiría la fábrica de submarinos “Domecq García”. Originariamente imaginada por el Almirante Massera (jefe de la Armada y miembro de la Primera Junta Militar del *Proceso*) como la plataforma para el diseño de un submarino nuclear argentino – proyecto retomado por el gobierno de Kirchner y que será tratado en el próximo capítulo – esta planta fue privatizada fraudulentamente y su equipamiento parcialmente desguazado.

Mención particular merece el misil de mediano alcance “Cóndor II”. Diseñado por la Fuerza Aérea después de Malvinas para contrarrestar la desventaja tecnológica que dejó patente ese conflicto bélico, este proyecto fue refrendado mediante decretos secretos (604/85 y 1315/87) por el gobierno de Alfonsín y financiado parcialmente por Egipto. Si bien aparentemente nunca llegó a hacer vuelos de prueba producto de dificultades no resueltas en el guiado y control, los informes de

inteligencia que recibieron las autoridades norteamericanas respecto a las potencialidades del misil fueron de tal seriedad que este país asumió una presión casi explícita – algo poco frecuente en estos asuntos – sobre los países involucrados. Varios oficiales egipcios que triangulaban tecnología dual desde los EEUU fueron detenidos y procesados y la República Argentina presionada para abandonar completamente el proyecto.

El país, en consonancia con el alineamiento *carнал y abyecto* propugnado por su Canciller, no solo abandonó el proyecto, sino que entregó los componentes existentes a los EEUU y cerró la modernísima planta de tecnología alemana de Falda del Carmen (Córdoba) donde era diseñado y construido el misil (Ver Barcelona y Villalonga, *Relaciones Carnales: la verdadera historia de la construcción y destrucción del misil Cóndor II*, 1992).

En conclusión, las FFAA, persistentemente descapitalizadas en todos los campos posibles, ante la ausencia de lineamientos políticos que guiaran alguna forma de reconversión, debieron llevar adelante un ajuste atomizado y desarticulado *de hecho*. Asimismo, el remozado plexo normativo no les permitía más luchar contra enemigos internos, que por otro lado ya habían dejado de existir. Por último, las históricas tensiones y competencias con los países vecinos daban paso a concretos procesos de integración regional como el MERCOSUR. En este marco, el único ámbito que les dio razón de ser y entidad por aquellos años fue erigirse como una suerte de brazo armado del Ministerio de Relaciones Exteriores, organismo público que más allá de su discutible postura estratégica, contaba justamente con una, a diferencia de lo que sucedía en el Ministerio de Defensa.

En ese marco de *diplommatización* de las FFAA se destacan dos acontecimientos. En primer lugar la participación de buques argentinos en el bloqueo naval impuesto a Irak durante la primera Guerra del Golfo Pérsico (1991), acontecimiento, que por los caprichos del orden alfabético, hizo que Argentina encabezara las caravanas de festejo de los “libertadores” tanto en Kuwait como en EE.UU. El segundo elemento, de efectos más profundos sobre los estándares de formación, doctrina y operaciones, fue la activa participación de las FFAA en Misiones de Paz de las Naciones Unidas.

La participación de miles de oficiales y suboficiales argentinos en misiones de paz constituye el

único elemento de aparente propósito y racionalidad conductiva tendiente a resolver (o al menos paliar) los problemas profesionales e identitarios que aquejaban al instrumento militar. En esas misiones de paz, los militares argentinos, integrantes de una institución vilipendiada por su participación en los *años de plomo*, fueron protagonistas de misiones que tenían por finalidad preservar la paz y los derechos humanos en diferentes zonas del planeta. En dicho contexto “los sectores militares perderán su tradicional legitimación social como garantes de la seguridad interna” centrándose en nuevas funciones de carácter humanitario (Fair, 2011, p.11). En el teatro de operaciones el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea debieron operar conjuntamente entre sí, a la vez que también debían hacerlo combinadamente con fuerzas de otros países. Además, coadyuvaban a la política exterior del país constituyendo una herramienta del multilateralismo y la solución pacífica de los conflictos. Mucho para miles de hombres y mujeres que, sin merecerlo, debían soportar la carga de instituciones tan desprestigiadas. Poco frente a un desgobierno político tan generalizado en múltiples áreas de la política de defensa.

5.5 La superación de históricas disputas regionales en el Cono Sur

Cuando en este trabajo se hace alusión a históricas disputas regionales, la referencia es fundamentalmente respecto a Chile y Brasil. El resto de los países limítrofes de Argentina tenía (y tiene) un peso en términos de *capabilities* waltzianos⁵⁸ incapaz de articularlos como actores potencialmente antagónicos. Por ello, la postura Argentina con relación a esos dos países ha sido bien distinta a la impulsada hacia el resto de sus vecinos. Históricamente, las FFAA argentinas se habían alistado y adiestrado para un conflicto bélico convencional con Chile y para contener o disuadir una eventual proyección militar de Brasil hacia el Noreste argentino, o hacia el Uruguay. Con oscilantes bemoles a lo largo de la historia, las décadas de los ‘70s y ‘80s, exhibieron altos

⁵⁸ El concepto de *cabability* hace referencia a todos aquellos atributos que permitan proyectar influencia y poder por parte de un Estado hacia otros Estados o hacia el sistema internacional. Involucra usualmente el aspecto más crudo de la política de poder: el militar. Sin embargo también puede incluir otros aspectos que puedan proyectar poder: tamaño de la economía, recursos naturales, desarrollo tecnológico, etc. Ver K.Waltz, *Theory of International Politics*. McGraw Hill. New York, 1979.

niveles de conflictividad en el campo de la seguridad internacional con estos dos países.

Las tensiones con Chile alcanzaron su pináculo, por irresueltas cuestiones limítrofes, en 1978. Dicho año, una intervención vaticana descomprimió a último momento lo que parecía un inevitable desenlace bélico en torno a la demarcación limítrofe en el estratégico Estrecho de Magallanes y el Canal de Beagle. Esta situación se descomprimiría, de manera cabal, a partir de 1984 cuando ante otro escalamiento diplomático con ese país en torno a tres pequeñas islas ocupadas, *de facto*, por la Argentina en dicho Canal, el gobierno de Alfonsín decidiera llamar a un plebiscito vinculante. Éste, por abrumadora mayoría popular, resolvió reconocer la soberanía chilena sobre estas islas y la solución definitiva de los diferendos en esa región a través de la firma, ese mismo año, de un Tratado de Paz y Amistad entre ambos países. Ese episodio, por el cual los ciudadanos argentinos a través del sufragio decidieron resolver de manera pacífica un diferendo con un país vecino, marcó un positivo punto de inflexión histórica. La voluntad popular reafirmaba la revalorización de la democracia, el diálogo y la negociación como la vía para la resolución de las controversias con otros Estados. Durante las siguientes dos décadas, por medio comisiones técnicas y laudos arbitrales, Argentina y Chile resolvieron consensuadamente la totalidad de la demarcación limítrofe de sus fronteras, superando así más de un siglo de intrigas y disputas que limitaron la potencialidad económica y política, que colectivamente, podía proyectar la integración de ambos países hacia el Pacífico y hacia el Atlántico.

Ciertamente, un serio factor coadyuvante en el avance hacia mayores niveles de cooperación e integración en Suramérica lo representó la constante y progresiva recuperación democrática en el subcontinente. A lo largo de la década de 1980 una sucesión de gobiernos militares fueron cediendo su lugar a noveles regímenes democráticos, republicanos y representativos en el siguiente orden: Ecuador (1979), Perú (1980), Bolivia (1982), Argentina (1983), Brasil (1985), Uruguay (1985), Paraguay (1989), Chile (1990). Así, la consolidación democrática en la región motorizó un lento pero consistente proceso de integración latinoamericana que, con el antecedente previo de la Comunidad Andina de Negocios (1969), prosiguió con la creación y progresiva incorporación de

países miembros en MERCOSUR (1991), ALBA (2004) y UNASUR (2008).

El MERCOSUR, constituido a partir del Tratado de Asunción (1991), probablemente nunca hubiera tenido concreción sin el entendimiento previo que procuraron las dos mayores economías de Sudamérica (Brasil y Argentina en ese orden) en el plano estrictamente nuclear. El desarrollo tecnológico que alcanzaron estos dos países en esta materia los transformó en serios candidatos a estar en condiciones técnicas de desarrollar armas nucleares. Tal nivel de adelanto y seriedad alcanzaron los adelantos en esta arena científica, que el riesgo de desencadenar una carrera nuclear en el Cono Sur hizo inminente el desarrollo de acciones diplomáticas que permitieran controlar esta situación antes de que fuera demasiado tarde.

En los últimos años de la dictadura militar y, fundamentalmente durante la totalidad del gobierno de Alfonsín, se articularon importantes iniciativas de cooperación en materia nuclear entre los dos países, que a su vez fueron el germen que desencadenaría primero, una creciente distensión en materia de seguridad y defensa y luego, un profundo proceso de integración económica, comercial y política. A partir de múltiples Declaraciones y Acuerdos alcanzados entre 1985 y 1991, el 18 de julio de 1991, Brasil y Argentina firmaron el Acuerdo de Guadalajara para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear en el que, entre otras iniciativas, se creó la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), destinada a aplicar y gestionar el Sistema Común para Contabilidad y Control de Materiales Nucleares. Como sostiene Julio Carasales, un ex diplomático involucrado en este proceso, el mismo representó:

un acontecimiento original en el devenir internacional. Que dos países importantes, competidores y rivales, hayan depuesto años de recelos y desconfianzas para iniciar, luego consolidar y finalmente adquirir compromisos de cumplimiento obligatorio en un campo tan complejo y vinculado a la seguridad nacional como la tecnología y desarrollo nucleares representa un emprendimiento muy poco común. (Carasales, 1997, p.114).

Así, ambos países llegaron a niveles de distensión, articulación y entendimiento que posibilitaron que la relación bilateral pudiera pasar a un estadio superior de coordinación y complementación. La concreción del MERCOSUR (1991) multiplicó el flujo de comercio de ambos países, favoreciendo además a los sectores productores de valor agregado. La progresiva incorporación de miembros y asociados transformó a este bloque en el principal productor mundial de alimentos, el principal

reservorio de agua dulce del planeta, y con el ingreso pleno de Venezuela a mediados de 2012, en un influyente productor de hidrocarburos.

El Libro Blanco de la Defensa de 2010 resume el devenir descrito en los siguientes términos:

la mejora en las relaciones interestatales es el resultado de un proceso político y económico iniciado a mediados de la década de 1980, anclado en causales de naturaleza externa global e interna regional. En el plano externo se computa la finalización del enfrentamiento bipolar y su impacto sobre la realidad geopolítica regional. En el plano interno se presenta como un hecho de importancia preponderante la recuperación del Estado de derecho en toda la región y el establecimiento de mecanismos que garantizan su mantenimiento. Estos factores promovieron, en términos sinérgicos, una dinámica de distensión generalizada y el inicio de la cooperación interestatal (Libro Blanco de la Defensa, 2010, pp. 31-32).

La distensión política y la diplomacia dieron lugar a la cooperación e integración regional. Las históricas disputas que afectaron el diseño, dimensionamiento y presupuesto de los dispositivos de defensa en la región, vieron discutidas el lugar que ocupaban en la agenda pública y su ponderación dentro del presupuesto consolidado del Estado. De modo que, de manera inexorable, progresivamente todos los países de la región fueron asignando menores recursos a la defensa, transformando a Sudamérica en la región del mundo que comparativamente menos dinero gasta en esta materia. Paradójicamente esta positiva circunstancia histórica, al esfumar las tradicionales hipótesis de conflicto, no hizo más que agudizar la crisis de identidad que aquejaba a las FFAA argentinas, multiplicando la necesidad de prontas y serias definiciones estratégicas por parte de la conducción política. Definiciones que durante esa década nunca llegarían.

5.6 Las “nuevas amenazas” – un fallido intento por redefinir el rol de las FFAA

Hemos apreciado como, hacia mediados de la década de 1990, el sector militar se encontraba plenamente subordinado a las autoridades políticas; sin embargo, éstas, poco hacían por determinar cuáles serían las responsabilidades de las FFAA en la agenda democrática. A su vez, las fuerzas militares, deprimidas presupuestariamente y descapitalizadas en su material, emprendían autónomamente un ajuste *de facto* ante la falta de lineamientos superiores para su reorganización. Como ha sido revisado en el apartado 5.4), una de las pocas resoluciones de las autoridades ante este panorama fue el de asociar la política de defensa con las relaciones exteriores, empeñando a las

FFAA en misiones de paz de las Naciones Unidas y en emprendimientos bélicos como la primera Guerra del Golfo.

Sin embargo, es preciso señalar que, ante el interrogante de qué hacer con los militares, desde mediados de la década de 1990 aparecieron tentativas por involucrar a las FFAA en asuntos de seguridad interior. Y más específicamente frente a las denominadas “nuevas amenazas”. Estos intentos y expresiones eran manifestadas por autoridades o referentes políticos del oficialismo y la oposición, algunos líderes militares y desde algunos sectores de la academia. No obstante, lejos se estaba, hay que señalarlo, de la presencia de un masivo y uniforme coro de expresiones en tal sentido, prevaleciendo por el contrario contrapuntos permanentes entre civiles y, en menor medida, entre militares.

Empero, podemos encontrar dos actores que de manera constante y firme mantuvieron una actitud consistente frente a esta asunto: el gobierno de los EEUU – a través del Comando Sur del Pentágono – a favor de esta iniciativa claro está; y el Congreso argentino, que por el contrario, permanentemente actuó conforme a sostener los pilares de superación de doctrinas totalizadoras de la seguridad como la DSN, sosteniendo la separación de seguridad interior y defensa a través de tres importantes leyes sancionadas durante este período: la Ley de Seguridad Interior (1992), la Ley de Reestructuración de las FFAA (1998) y la Ley Nacional de Inteligencia (2001).

5.6.1 Las viejas “nuevas amenazas”

En un discurso pronunciado en el año 2000 ante la inauguración del Curso Superior de las Fuerzas Armadas, el entonces Ministro de Defensa, Ricardo López Murphy ubicaba en la categoría de nuevas amenazas a “la pobreza extrema, la superpoblación y migraciones masivas, el terrorismo internacional, el narcotráfico, el fundamentalismo religioso y las luchas étnicas y raciales”⁵⁹. Y no

⁵⁹ Diario Página 12, “El Estado penitencia”, 16 de abril de 2000, <http://www.pagina12.com.ar/2000/00-04/00-04-16/pag11.htm>

solo eso, remarcaba también que las mismas habían “revalorizado el poder militar dentro de las estructuras de las naciones, al tener que asumir nuevos roles y compromisos en el orden nacional”⁶⁰. Las apreciaciones de López Murphy lejos estaban de ser una novedad, sin embargo nunca antes una autoridad política en ejercicio de la cartera de defensa se había manifestado tan claramente en ese sentido. Antes de adentrarnos un poco más en indagar cuándo, quiénes y en qué circunstancias se comenzó a menear el tema de las nuevas amenazas y el rol de las FFAA, resulta prudente, aunque más no sea brevemente, indagar acerca de la naturaleza de estos problemas, su eclosión en la década de 1990 y eventualmente qué tenían de novedosas estas amenazas para merecer un tratamiento institucional diferenciado.

En un trabajo del año 2003 Ernesto López analizaba la naturaleza y origen de las “nuevas amenazas”. Al inspeccionar detalladamente cada una de las más frecuentemente mencionadas, encuentra más de un antecedente que a su juicio, en primer lugar, pondría seriamente en cuestión el carácter novedoso de las mismas. Exactamente para la misma época, el investigador Andrés Fontana reconocía la preexistencia de estos problemas, señalando sin embargo que lo “novedoso es que se han transnacionalizado y entrelazado, dando lugar a procesos y actores que rebasan en muchos casos la capacidad de los estados para responder al desafío” (Fontana, 2003, p.5). En una aparente coincidencia López señala que “la novedad de aquéllas reside no tanto en su naturaleza intrínseca sino en un cambio del contexto internacional de seguridad” (López, 2003, p.58).

Sin embargo, mientras para Fontana las nuevas amenazas “implican la necesidad de redefinir los fundamentos y las bases conceptuales del planeamiento militar” (*ibíd.*, p.3), para López, en cambio, la dimensión de estas problemáticas de ningún modo justificarían – en el caso argentino – el empeño de fuerzas de combate, concluyendo que el surgimiento de este debate respondería más bien a un “equivoco interesado” (p.83). Si esto fuera efectivamente así, la pregunta latente sería qué tipo de interés podría motivar un intencionado equivoco de estas características.

⁶⁰ *ibíd.*

4.6.2 El Poder Legislativo y la construcción del control civil – el heterogéneo lobby securitizador

No es el objetivo de este trabajo reseñar en detalle las diversas voces a favor y en contra que se levantaron en torno a este tema (Ver Sain, 2003, pp.173-221), sino más bien discernir qué móviles se ubicaban detrás de dichas posiciones. Baste decir que desde diversos ámbitos – y no solo el académico por cierto – se alzaron voces en uno y otro sentido, destacando de manera constante y permanente la presión del Pentágono a través de diversos representantes del Comando Sur quiénes, en un caracterizado acto de disociación de política doméstica con la internacional – recordemos que la *Posse Comitatus Act* de 1878 inhibe la participación de las FFAA en territorio norteamericano – recomendaban insistentemente la participación de las FFAA ante problemas como el narcotráfico y el terrorismo y su preferencia a articular iniciativas y operaciones con instituciones de corte militar (López Chorne, 2004, p.15-16).

A diferencia de lo ocurrido en otros países de América Latina, dos razones parecen haber motivado que ulteriormente (al menos hasta la fecha de redacción de estas líneas) estas ideas no hayan podido prosperar en términos materiales, sino más bien todo lo contrario. En primer lugar, el debate en torno a las implicancias de involucrar nuevamente las FFAA en asuntos de seguridad resultaba – a la luz de lo expuesto en el capítulo cuarto – muy delicado en Argentina. Evidentemente, más allá del impulso que intentaron imprimirle líderes políticos y militares al asunto, no se alcanzaron los niveles de concertación suficientes como para poder plasmar estas intenciones en instrumentos normativos concretos.

En segundo término ubicaremos el rol del Parlamento. Mientras la sociedad civil y militar debatía, el Congreso parecía dirigirse en una dirección muy clara. A través de un amplio consenso parlamentario en 1992 sancionaría la Ley 24.059 de Seguridad Interior. Norma que definiría a la seguridad interior como “la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la

Constitución Nacional” (Art. 2°), siendo exclusiva responsabilidad de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad la preservación de esta situación, siempre y cuando la amenaza no fuera una fuerza militar extranjera. Además, esta ley clarificaba en su Art.27 bajo qué circunstancias las FFAA podrían cooperar con el sistema de seguridad, pudiendo en tal sentido asistirlo de manera corriente a través de “sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones”. Asimismo, esta norma preveía como únicas excepciones para la participación de fuerzas de combate: el derecho de las FFAA a preservar su integridad en caso de que fuera atacada una unidad militar por parte de un grupo de civiles armados (como ocurriera en 1989) o ante casos de extrema gravedad – y viéndose desbordado el sistema de seguridad – previa declaración del estado de sitio (Art. 32).

Algunos años después (2001), y también a través de un amplio consenso pluripartidario, el Congreso sancionaría la Ley Nacional de Inteligencia N°25.520. Esta norma discriminaba claramente los ámbitos de la inteligencia criminal y la inteligencia estratégica militar, delegando al sistema de seguridad y al de defensa respectivamente la responsabilidad sobre cada uno de estos campos, imposibilitando así cualquier tipo de actividad de inteligencia por parte de las FFAA que no tuviera que ver con las capacidades o actitudes militares de otro estado, o con las características topográficas de un eventual teatro de operaciones. De manera tal que, trascendiendo el debate público y la inacción del Poder Ejecutivo, otro poder del Estado daba claras y uniformes muestras acerca de en qué dirección debía dirigirse el esfuerzo nacional en defensa y en seguridad pública. Como señala Pablo Martínez, especialista en temas militares y ex Secretario de la Comisión de Defensa del Senado “el debate político en el Congreso fue muy útil para la construcción del consenso en torno a la supremacía de la política respecto de los asuntos militares y de la defensa en particular. Además, permitió jerarquizar el uso de las facultades que el Legislativo tiene en esas materias y que prácticamente no se habían utilizado durante casi un siglo de vida institucional” (Martínez, 2002, p.28).

5.6.3 “Delegacionismo” y nuevas amenazas

¿Qué razones podrían explicar la motivación de diversos actores en propugnar la participación de las FFAA en asuntos de seguridad? Para empezar a responder esta pregunta una de las primeras cuestiones que resulta conveniente aclarar es que la República Argentina no presentaba la actuación de organizaciones criminales complejas lo suficientemente aptas como para superar en términos de vehículos, aeronaves y/o armamento las capacidades de las fuerzas policiales y de seguridad (FFPPySS), resultando por lo tanto innecesaria la participación de elementos de combate de las FFAA en la lucha para el delito. ¿Qué ocurre respecto a otros aspectos en los que podría haber cooperado el sistema de defensa y particularmente las FFAA? Como se ha hecho referencia, tal circunstancia está prevista en el Art. 27 de la Ley de Seguridad Interior y de hecho resulta habitual la cooperación en los términos expuestos entre ambos sistemas⁶¹. Un caso paradigmático en este sentido está representado por la articulación de los operativos “Escudo Norte” (Decreto N°1091/11) y “Fortín II” (Resolución 590/11 del Ministerio de Defensa) en el extremo norte de la Argentina. A través de estos instrumentos jurídicos, elementos de las FFAA, en su habitual faena de control del espacio terrestre y aéreo soberano, y por medio de diversos dispositivos de radar y de patrullaje, informan al sistema de seguridad toda intrusión irregular sobre el espacio territorial que no represente una incursión militar, estatal y externa.

El plexo jurídico construido tras la restauración democrática – como reacción a los efectos deletéreos de la DSN – pretendió forjar un modelo militar en donde el soldado es esencialmente percibido como un guerrero. Un profesional entrenado para repeler la agresión de una fuerza armada extranjera y, para tal fin, formado y adiestrado para un uso extremo de la violencia, siendo ésta es una característica constitutiva de la guerra. El policía, por el contrario, fue concebido como un funcionario civil capacitado para auxiliar a la Justicia y, preferentemente, prevenir un variopinto de situaciones conflictivas propias de la interacción social cotidiana, siendo sólo una pequeña parte

⁶¹ Ver López Chorne, “Fuerzas Policiales y Fuerzas de Seguridad frente a la Criminalidad Amateur y Organizada – El Rol de las Fuerzas Armadas”, ponencia presentada en VI Jornadas de Estudios de Seguridad; Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM); Madrid, España; 20 al 22 de mayo de 2014.

de ellas delitos de características violentas.

Así, en su labor cotidiana, el personal de seguridad interviene en un sinnúmero de circunstancias diversas, desde accidentes viales o disputas familiares y vecinales, hasta la asistencia a personas en situación de calle, ebrios o con algún tipo de psicopatología. Paralelamente asiste a jueces y fiscales en la obtención y preservación de evidencia, pudiendo actuar autónomamente en situaciones delictuales sólo ante la flagrancia de un crimen. En esta faceta técnico-profesional debe contar con un acabado conocimiento del Código Procesal Penal y del mismo Código Penal, corriendo el riesgo en esta faena de que un eventual error suyo constituya una falla que invalide un procedimiento, afectando adicionalmente su legajo profesional y consecuentemente su carrera. Además, el funcionario policial tiene la expresa instrucción y el adiestramiento para utilizar la violencia como un último recurso, aplicando principios de razonabilidad y gradualidad. ¿Qué relación tienen estas tareas y actividades con las que ejecuta cotidianamente un militar? Ninguna, ¿qué competencias y/o aptitudes técnico-profesionales ha adquirido un soldado para eventualmente suplir o, ante situaciones coyunturales de necesidad, aumentar la labor policial? Ninguna. De modo que suponer que un militar puede espontáneamente asumir capacidades y responsabilidades inherentes a la profesión policial implica desconocer cabalmente la naturaleza intrínsecamente singular de cada una de estas profesiones.

Hechas las anteriores reflexiones y aclaraciones podemos ahora intentar dar respuesta al principal interrogante formulado. No habiendo razones materiales que justificaran la participación de personal militar de combate frente a las “nuevas amenazas”, que en realidad tampoco eran nuevas, ¿cuáles fueron las razones que motivaron los intentos de militarizar nuevamente “parte” de las acciones y responsabilidades de seguridad? Fundamentalmente dos. En primer lugar, la incapacidad de las autoridades políticas – en el marco de lo que hemos descripto como *delegacionismo* – para proporcionar los lineamientos políticos indispensables que reordenaran al Sistema de Defensa y más concretamente al instrumento militar. Superada la transición tras el último levantamiento castrense, las FFAA más que nunca precisaban definiciones que les

permitieran sobreponerse de la profunda crisis de identidad que atravesaban y que, además, ordenaran el acentuado ajuste presupuestario que estaban experimentando. En este marco una aparente solución que encontraron a mano algunos dirigentes – con el interesado consejo de líderes políticos y militares estadounidenses – fue el de las “nuevas amenazas”.

En segundo lugar, existieron también razones de carácter eminentemente presupuestario que motivaron los intentos de securitizar la labor de las FFAA, destacando en este sentido la propuesta del Ministro Horacio Jaunarena (2001-2003) de fusionar la Prefectura Naval y la Armada⁶². Asimismo, algunos oficiales militares acompañaron estos conatos básicamente por percibirlos como un medio que permitiría, aunque más no sea parcialmente, detener la sangría presupuestaria del sector y mantener alistado y operativo personal y material de combate.

De manera tal que a la luz de lo expuesto, hablar de “equivoco interesado” resulta una expresión bastante ajustada a los móviles que oportunamente originaron y motivaron la idea de militarizar las “nuevas amenazas”. Sin embargo, desagregando algo más esta calificación conceptual, podría argumentarse que dicho equivoco emerge fundamentalmente de la incapacidad de las autoridades civiles para administrar la política de defensa y conducir a las FFAA. Por lo tanto, trazando una parábola judicial, podríamos decir que fue más bien una defección donde prevaleció el componente culposo por sobre el doloso.

5.7 Conclusión

La disposición y orden de relato en el presente capítulo ha pretendido reflejar el siguiente hecho paradójico: daría la impresión que para el menemismo el problema militar se agotó cuando los militares dejaron de ser problema. Esto implicó la circunscripción de la agenda de defensa a la resolución de la eventual amenaza que las FFAA pudieran representar a la continuidad del sistema democrático y/o a neutralizar toda posible intervención de éstas en asuntos ajenos a la defensa

⁶² Diario Clarín, 10 de agosto de 2001; “Presión para fusionar la Prefectura con la Armada”, 10 de agosto de 2001. <http://edant.clarin.com/diario/2001/08/10/p-00301.htm>

nacional. En tal sentido, la acción del gobierno fue – a partir de una acertada lectura de la realidad política – pragmática y decidida. Procuró resolver el “problema de los juicios” de una manera súbita y tajante. Asimismo, las disputas internas en el Ejército las afrontó consolidando en la conducción superior del mismo a un sector *profesionalista* que actuó con decisión y sin contemplaciones ante el primer (y consecuentemente último) intento de insubordinación. Resulta notable como esta concreta determinación política para resolver problemas de la agenda de las relaciones cívico-militares no haya avanzado hacia una reconfiguración estructural de las FFAA. Hacia la implementación de una reforma que discutiera el rol de la defensa en la agenda democrática y procurara una discusión amplia en torno a misiones, despliegue, formación, doctrina, equipamiento, etc.

Lamentablemente tampoco surgió algún tipo de demanda social para que el gobierno asumiera su responsabilidad sobre estos importantes asuntos de la agenda pública. Un factor coadyuvante en este sentido resultó el amplio rechazo popular que exhibían las FFAA (Fair, 2011, p.7). Es muy probable que en procura de un capitalizable hecho político, y en atención a un lugar común implantado en la sociedad, Menem entendió y atendió que el hartazgo de una sociedad agotada de autoritarismo y guerra se encontraba proyectado y corporativizado en las FFAA como institución del Estado y no así en el comportamiento viciado y corrupto que éstas tuvieron en determinados momentos históricos. Como si, falazmente, fuera inherente a la existencia misma de FFAA el atropello sobre las instituciones republicanas, el terrorismo de Estado y las aventuras bélicas improvisadas.

Por lo tanto, el gobierno de Menem legó un saldo bipolar en materia de control civil sobre las FFAA. Por un lado consignó metas concretas en materia de subordinación de los institutos castrenses a la cadena de mando constitucional, como lo demuestra la exitosa conjuración del último levantamiento carapintada. Consiguió asimismo reales avances en materia parlamentaria como la sanción de la Ley de Seguridad Interior (1992), norma que complementó la Ley de Defensa Nacional delegando con claridad el ámbito de los asuntos de seguridad interior a los “cuerpos policiales y de seguridad”, y estableciendo también precisas restricciones a la participación de las

FFAA en estos asuntos. Por ello, como señalaba por aquellos años Mónica Hirst “la Argentina representa la experiencia más efectiva de subordinación militar al control civil durante la etapa de consolidación democrática” (Hirst, 1996, p.162). Sin embargo, por otro lado, poco y nada se hizo por llevar adelante la imprescindible reestructuración y reforma que requería el sector de la defensa a la luz de las profundas transformaciones acaecidas en el plano global, regional y local. No obstante, es interesante resaltar que como destacara Sain en esa misma década:

la omisión de un abordaje integral de las problemáticas de defensa nacional (...) no necesariamente abre paso a situaciones de conflicto en las relaciones cívico-militares. Al contrario (...) la pauta de subordinación militar a las autoridades constitucionales se halla consolidada, las relaciones cívico-militares se encuentran estabilizadas sobre la base de un estricto control civil, y no se vislumbran situaciones que puedan alterar estas tendencias. (Sain, 1997, p.22).

Durante los primeros años de esta década prevaleció exitosamente un decidido avance sobre otrora áreas de prerrogativa militar, las que cedieron ante el intransigente avance civil impulsado por el Presidente. Esto no solo diluyó el cuestionamiento militar después de 1990, sino que lo eliminó por completo. A punto tal que una institución que pocos años antes procuraba una reivindicación de su lucha contra la subversión, asumió una inédita y destacable autocrítica institucional por haber practicado el terrorismo de estado.

Por otro lado, el margen de tiempo y maniobra que había ganado el gobierno peronista frente a las FFAA por medio de los indultos no hizo más que diferir de lugar y momento el problema, chocando de manera directa con partidos políticos, organizaciones sociales, referentes culturales y una inmensa cantidad de ciudadanos que no estaban dispuestos a tolerar la impunidad de crímenes atroces.

El persistente cuestionamiento político y jurídico de las leyes de Punto Final, Obediencia Debida y de los indultos presidenciales, eventualmente dio comienzo a los denominados “juicios por la verdad” (1998), procesos que procuraban averiguar el destino de miles de desaparecidos o de centenas de niños apropiados, más allá de la imputabilidad a los responsables. Asimismo, escabrosas confesiones de militares *procesistas*, se erigieron como un catalítico para la renovada conducción del Ejército que no tenía intenciones de ser cómplice por omisión de acciones que deploraba, y que derrumbaban aun más el desprestigio social de las FFAA. En este sentido, la

confesión del Capitán de Corbeta Adolfo Scilingo al periodista Horacio Verbitzky (Verbitzky, *El Vuelo*, 1995) constituyó un parte aguas hacia el interior de las FFAA. Allí Scilingo reconoció haber participado de dos de las centenas de vuelos mediante los cuales la Armada “eliminaba” prisioneros que previamente habían sido secuestrados y torturados. Procedimiento que se llevaba adelante arrojando a los prisioneros vivos y anestesiados para que inexorablemente murieran ahogados en el Río de la Plata o en el Océano Atlántico.

El 25 de abril de 1995, el Gral. Balza, entonces jefe del Ejército, leyó un extenso comunicado en nombre de la fuerza que encabezaba en el programa político de televisión más visto en ese entonces. Entre otras cosas afirmó lo siguiente:

El Ejército instruido y adiestrado para la guerra clásica, no supo cómo enfrentar desde la ley plena al terrorismo demencial. Este error llevó a privilegiar la individualización del adversario, su ubicación, por encima de la dignidad, mediante la obtención, en algunos casos, de esa información por métodos ilegítimos, llegando incluso a la supresión de la vida (...) Sin buscar palabras innovadoras, sino apelando a los viejos reglamentos militares, ordeno, una vez más, al Ejército Argentino, en presencia de toda la sociedad argentina, que: Nadie está obligado a cumplir una orden inmoral o que se aparte de las leyes y reglamentos militares. Quien lo hiciera, incurre en una conducta viciosa, digna de la sanción que su gravedad requiera. Sin eufemismos digo claramente: Delinque quien vulnera la Constitución Nacional. Delinque quien imparte órdenes inmorales. Delinque quien cumple órdenes inmorales. Delinque quien, para cumplir un fin que cree justo, emplea medios injustos, inmorales (...) Repito que, como Jefe del Estado Mayor del Ejército, asumo toda la responsabilidad del presente y toda la responsabilidad institucional del pasado (Balza, 2001, p.262).

La particular mención que se realiza en esta conclusión a este notable precedente histórico pretende ilustrar el escenario completamente distinto de las relaciones cívico-militares de mediados de los ‘90s, respecto al que enfrentó el radicalismo en los ‘80s. La conclusión del capítulo anterior fue crítica respecto a que la política de defensa del radicalismo no supo, o no quiso, avanzar sobre la imprescindible reforma militar y consecuentemente no pudo articular una efectiva conducción política de las FFAA. Sin embargo, si bien no se eximieron responsabilidades políticas a esta inacción, es indudable que el nivel de cuestionamiento y prerrogativas militares de entonces hubiera, al menos, dificultado esta tarea. Consecuentemente existieron factores atenuantes respecto a este incumplimiento de los deberes de funcionario público. De manera que, bajo este mismo prisma, el *delegacionismo* llevado adelante por el Poder Ejecutivo, durante la segunda mitad de la década de 1990, resulta inexcusable. Los aciertos en materia militar y económica, durante los primeros años de gobierno menemista, posibilitaron la consolidación democrática argentina y la

transformación positiva de la conducción del Ejército. Por lo tanto, resulta paradójico que habiéndose generado el margen propicio de oportunidad para avanzar sobre las reformas pendientes para construir y consolidar una verdadera conducción política en el sector, no se lo haya hecho.

Scheetz exponía esta situación de una manera cruda y directa:

Hoy Argentina precisa de una amplia reforma militar (...) A la vez, es indudable que no se puede esperar que semejante cambio se inicie desde el seno de las FFAA mismas. Los principales responsables son los políticos civiles: presidentes, ministros de defensa y el poder legislativo. Pero la actitud prevaleciente es que, mientras los militares 'no molesten', pueden seguir en su situación actual (Scheetz, 1995, p.134).

Reiterando una referencia previa de esta conclusión, con la complicidad de otros actores políticos – del oficialismo y de la oposición – la política de defensa del menemismo se agotó en los primeros años de esta administración, cuando los militares dejaron de ser un problema, desaprovechándose así una oportunidad histórica para reformar un área crítica del Estado.

CAPÍTULO SEXTO

6. LA POLÍTICA DE DEFENSA EN EL KIRCHNERISMO

6.1 Introducción

La construcción de un efectivo ejercicio de conducción de la política de defensa y de las fuerzas militares no se construye *ex nihilo*, ni surge por generación espontánea. Requiere, en primer lugar, condiciones estructurales que posibiliten el emplazamiento de una esfera político-civil por encima del sector militar de la sociedad. O lo que es lo mismo, la ausencia de poder militar – tal como ha sido descrito – y de prerrogativas reales que de alguna manera pudieran afectar las condiciones para la “obediencia” por parte de las FFAA. Exige, también, un serio compromiso de parte de las autoridades políticamente responsables del sector de la defensa, y el desarrollo y despliegue de concretas capacidades administrativas y burocráticas. De manera tal que, cuando la voluntad política no aparece o no resulta acompañada de aptitudes profesionales, surge de esa defección una inevitable tendencia a delegar en las propias fuerzas armadas asuntos privativos de estamentos superiores de conducción, fomentando a la vez, la politización castrense y la ineficacia del instrumento militar.

El desarrollo del presente capítulo procurará exhibir y documentar que durante el lapso 2003-2010 se produjo una profunda transformación sectorial que permitió avanzar notablemente – aunque no propiamente “completar” – en la conformación un efectivo gobierno civil de la política de defensa; y que dicha construcción se articuló con un proyecto nacional basado en el desarrollo industrial, la generación valor agregado y el fomento tecnológico e innovativo.

Para cumplimentar estos objetivos, y con el propósito de respetar el ordenamiento cronológico del trabajo, en primer lugar se describirán algunos elementos relevantes acaecidos durante el fugaz gobierno de la “Alianza” (diciembre de 1999 – diciembre 2001). Seguidamente se examinará en más detalle aspectos centrales de la amplia reforma impulsada durante las administraciones de

Néstor Kirchner (mayo 2003 – diciembre 2007) y Cristina Fernández de Kirchner (diciembre 2007 – diciembre 2011). Para ello, primeramente se delinearán los rasgos principales del modelo social de acumulación⁶³ (Nun, 1987, p.37) llevado adelante por estas administraciones, ilustrando de qué manera la política impulsada desde el sector defensa – desde su especificidad sectorial – se articuló con dicho modelo. Finalmente, una conclusión sintetizará reflexivamente los puntos centrales del capítulo, presentando un análisis comparado que contemple retrospectivamente ciertos aspectos nucleares de los capítulos anteriores.

6.2 El gobierno de la “Alianza” – Crisis Económica y Política

En octubre de 1999, luego diez años y medio de un gobierno peronista encabezado en la figura de Carlos Menem, el radicalismo – conjuntamente con el partido de centro-izquierda FREPASO – ganaba las elecciones presidenciales a través de la coalición “Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación” (en adelante *Alianza*). El candidato de esa coalición, y a la postre nuevo Presidente de la República, sería el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Fernando De La Rúa.

En el contexto de un año recesivo (el PBI en 1999 disminuyó aproximadamente un -3%), el nuevo gobierno intentaría – infructuosamente – resolver los serios problemas económicos que aquejaban al país. El obstáculo fundamental se ubicaba en torno a la continuidad del régimen de convertibilidad vigente, el cual si bien había permitido superar años de *estanflación*, ya daba claras señales de agotamiento. Al apreciado nivel de tipo de cambio fijado en 1991, se sumó, durante la segunda mitad de la década de los '90s, una apreciación del dólar a nivel internacional. Esta combinación de factores cambiaríos restaría competitividad a la economía argentina, afectando, primero, a la balanza de pagos, y poco tiempo después al nivel de actividad real.

De manera paralela, el país empeoraba su situación fiscal cubriendo de manera creciente el

⁶³ José Nun define al régimen social de acumulación como el "conjunto complejo de instituciones y de las prácticas que inciden en el proceso de acumulación de capital, entendiendo este último como una actividad microeconómica de generación de ganancias y toma de decisiones de inversión" (Nun, 1987, p.37).

déficit a través de endeudamiento externo (Gerchunoff y Llach, 2003, pp.450-457). Durante 2000 y 2001 el gobierno de la Alianza intentó revertir esta situación – conservando el régimen de convertibilidad – por medio de diversas medidas de austeridad fiscal, que involucraron, incluso, una reducción de un 13% en los salarios y pensiones que pagaba el Estado. La retroalimentación recesiva de estas medidas, y fundamentalmente su ineficacia, generaron una considerable insatisfacción en la ciudadanía y una creciente desconfianza en los operadores económicos. El estallido de una crisis de confianza sobre el sistema financiero (*corrida bancaria*) obligó al gobierno, a mediados de 2001, a restringir el retiro de depósitos por medio de una medida que se popularizó como *corralito*. Hacia fines de ese mismo año el mercado deterioro económico y social ya se traducían en una crisis política que preanunciaba el abrupto final de la *Alianza*. En diciembre, una serie de saqueos, protestas públicas violentamente reprimidas y la total falta de sustento político – inclusive dentro de su propio partido – obligaron a De La Rúa a presentar su renuncia.

La caída de la *Alianza* desencadenaría una crisis política inédita en la historia argentina, que implicaría el tránsito de cinco presidentes en el lapso de trece días, una fuerte devaluación monetaria, la “confiscación” de los depósitos que aun quedaban en el sistema financiero a cambio de títulos públicos (bonos), la declaración de cesación de pagos de la deuda externa (*default*) y una caída del PBI, durante 2002, de -11,9%.

En este marco, la compleja y breve experiencia de la *Alianza* destaca tres elementos de interés para los fines propuestos en este trabajo: a) el estéril intento de autoridades políticas y militares por encontrar mecanismos que permitieran involucrar a las FFAA frente a las denominadas “nuevas amenazas” (Ver Cap. V, apartado 4.6); b) *contrario sensu* respecto al punto anterior, la sanción parlamentaria de la Ley Nacional de Inteligencia⁶⁴ mediante amplio consenso pluripartidario y; c) la total prescindencia militar durante una de las mayores crisis de la historia argentina. Veamos muy brevemente cada uno de ellos.

⁶⁴ Ley N°25520

6.2.1 *Las FFAA y las “nuevas amenazas”*

Como fuera reflejado en el capítulo IV, desde mediados de la década de 1990, en algunos círculos académicos, políticos y militares, se venía discutiendo acerca de la conveniencia de involucrar a las FFAA frente a las denominadas “nuevas amenazas” (Saint Pierre, 2003; Sain, 2010; López, 1994, 2004, 2007). Éstas, que por cierto no eran tan “nuevas”, comprendían al crimen organizado (fundamentalmente el narcotráfico), el terrorismo internacional, grandes migraciones, desastres naturales, entre otras. Este tipo de iniciativas eran a su vez motorizadas desde algunos estamentos de la administración pública norteamericana, principalmente desde el Comando Sur del Departamento de Defensa de los EE.UU.

Como ya ha sido reflejado, el involucramiento de las FFAA en este tipo de problemáticas, suponían sus impulsores, permitiría otorgar misiones y objetividad existencial a un instrumento militar que, a esa altura, ya llevaba dos décadas de ausencia de definiciones estratégica. Por otro lado, este impulso se vio intensificado durante el gobierno de la *Alianza* al combinárselo con las dificultades presupuestarias y financieras que atravesaba el país. Así surgirían – y no prosperarían – iniciativas como la del Ministro de Defensa Horacio Jaunarena de fusionar la Prefectura Naval (una fuerza de seguridad dependiente del Ministerio del Interior) y la Armada (Jaunarena, 2011, pp.318-319)⁶⁵. Estas iniciativas chocaban con el paradigma de relaciones cívico-militares construido y consensuado desde 1983, que para entonces contaba con un sólido y concatenado plexo jurídico en torno a la taxativa separación de los asuntos de defensa y los de seguridad interior. Por ello, más allá de la elevada capacidad de influencia de sus impulsores, éstos nunca pudieron conseguir el nivel de consenso suficiente que hubiera requerido reformular este pilar del ordenamiento político e institucional de la restauración democrática argentina. Por el contrario, otros poderes del Estado llevaron adelante – y con éxito – una agenda diametralmente opuesta.

⁶⁵ Ver diario Clarín, 10 de agosto de 2001, <http://edant.clarin.com/diario/2001/08/10/p-00301.htm>

6.2.2 La sanción de la Ley de Inteligencia Nacional

En un hecho que revela la alta debilidad política del gobierno de De La Rúa y su escaso ascendiente sobre el parlamento, en noviembre de 2001, el Congreso sancionó la Ley N°25.520 de Inteligencia Nacional. Esta norma estructuró y articuló el esfuerzo nacional de inteligencia desde la Secretaría de Inteligencia (SI), de la cual dependerían un Subsistema de Inteligencia Criminal (a cargo de la Dirección de Inteligencia Criminal) y un Subsistema de Inteligencia Militar (a cargo de la Dirección de Inteligencia Estratégico Militar). Para toda circunstancia y organismo se dejó en claro que no se podría llevar adelante actividades de inteligencia fundadas en cuestiones de carácter político, religioso, social, etc. En el caso específico del subsistema de inteligencia militar “significó el primer paso hacia el establecimiento del principio de conducción política y accionar conjunto de los organismos de inteligencia militar que, hasta su promulgación, detentaban una lógica autónoma” (Libro Blanco de la Defensa, 2010, p.83). A través de esta norma, sancionada semanas antes de que cayera el gobierno de la *Alianza*, se añadía una pieza más en la construcción jurídica del control civil de las FFAA y en la separación de las actividades de defensa y de seguridad interior.

6.2.3 La crisis de diciembre de 2001

La principal singularidad y alteridad que deparó este acontecimiento fue la total prescindencia de las FFAA durante una crisis política de extraordinaria magnitud. Como examináramos en el capítulo primero, históricamente este tipo de coyunturas – incluso aquéllas de mucha menor gravedad – usualmente se saldaban con la intervención de las FFAA en pos de impulsar un determinado actor o movimiento político, o bien directamente, a través de la toma del poder por parte de éstas, como sucediera, por caso, en marzo de 1976. Si bien prevalecía en un núcleo importante de oficiales de las FFAA el interés y la inquietud por adquirir responsabilidades en asuntos de seguridad interior que otorgaran al instrumento militar una razón de ser que parecían

haber perdido, durante las peores semanas de crisis política quedó claro que no querían mezclar esas demandas con una eventual participación en sucesos que podrían ser percibidos como una intromisión en asuntos de alta gravedad institucional.

Un hecho que acredita que esta continencia estaba institucionalmente calculada se aprecia en que durante 2002, el peor año de la crisis, las FFAA reclamaron y consiguieron, tal como está previsto en las leyes de Defensa y Seguridad Interior, protagonismo en acciones de apoyo a la comunidad, pero al mismo tiempo dejaron en claro que no tenían interés alguno de involucrarse en tareas relativas a la preservación del orden interno. Como sugiere José Ugarte “producida la crisis a que hemos hecho referencia, con la rápida sucesión de designaciones y renuncia de Presidentes en medio de una crisis económica y social extrema, las Fuerzas Armadas hicieron conocer en forma reiterada e inequívoca su posición de respaldo al orden constitucional” (Ugarte, 2003, Documento de Trabajo RESDAL, *El Rol de las Fuerzas armadas y las situaciones de crisis política, económica y social*). Dicha actitud constituyó un aporte de innegable valor para que la tensión y transición política generada por la crisis se ordenara finalmente de acuerdo a los cánones constitucionales.

El fin del gobierno de la *Alianza* culminaría con una sucesión de cinco presidentes en trece días⁶⁶, asumiendo el 2 de enero de 2002, a través de una designación de la Asamblea Legislativa (no por el voto popular), Eduardo Duhalde, el quinto de ellos. Éste lideraría una transición de poco más de un año hasta la asunción de Néstor Kirchner en mayo de 2003.

6.3 El comienzo de la era “K” – De Néstor a Cristina Kirchner (mayo 2003 – diciembre de 2010)

El 27 de abril de 2003 en una elección atomizada entre varios candidatos, Néstor Kirchner, al

⁶⁶ El 20 de diciembre renunciaría Fernando De La Rúa, asumiendo el cargo Ramón Puerta, presidente de la Cámara de Senadores; el 23 de ese mismo mes se haría cargo de la presidencia Adolfo Rodríguez Saa, quien por falta de apoyo político renunciaría el día 30, asumiendo interinamente el titular de la Cámara de Diputados, Eduardo Caamaño. Finalmente el 2 de enero la Asamblea Legislativa designaría a Eduardo Duhalde, quien llevaría adelante una transición de un año y medio hasta la asunción de Néstor Kirchner en mayo de 2003.

frente de la lista “oficial” del peronismo⁶⁷, arribaba en segundo lugar con un 22% de los votos, habiendo quedado primero Carlos Menem con el 24,3% de los sufragios. Tal como establece la Constitución, pocas semanas después debía llevarse a cabo una segunda vuelta entre los dos contendientes más votados. Sin embargo, ante un panorama donde las encuestas de opinión le auguraban una inevitable y aplastante derrota, Menem finalmente resolvería no presentarse al *ballotage*, otorgándole a Kirchner una victoria por *walk over*. De manera tal que este último sería investido Presidente con una discutida legitimidad popular. Por entonces, Kirchner era denominado el “presidente del 22%”.

Desde el primer momento de su gestión Kirchner dejó en claro que la legitimidad que le había sido negada en las urnas la iría edificando día a día desde la gestión cotidiana. Así, los argentinos serían testigos de un estilo de gobierno que no hesitaría en confrontar intereses corporativos diversos, entre los que no escaparían los de las FFAA. Comenzó así un proceso que en esos primeros años involucró entre otras cosas: el juicio político a la mayoría de los miembros de la Corte Suprema de Justicia; una renegociación de la deuda externa que involucraría una quita de capital de aproximadamente el 70%; la definición de la proyección internacional de la Argentina hacia y desde América del Sur; y la distinción y centralización política de la agenda de derechos humanos. Asimismo, se llevó adelante un modelo económico que procuró impulsar el desarrollo industrial, la generación de valor agregado y el fomento al empleo en el sector productivo que, sumado a una coyuntura internacional favorable⁶⁸, implicaron para la Argentina un proceso de crecimiento económico sostenido, aumentando su PBI entre 2003 y 2010 casi un 62%⁶⁹.

No resulta sorprendente que, ante las acciones e iniciativas descritas, el gobierno pudiera en relativamente poco tiempo acumular un apreciable capital político que posibilitaría, cuatro años después, impulsar la candidatura y eventual elección de Cristina Fernández, compañera de

⁶⁷ Se presentarían tres candidatos de “raigambre” peronista: Néstor Kirchner, Carlos Menem y Adolfo Rodríguez Saa.

⁶⁸ Fundamentalmente por los elevados valores de las materias primas que exportaba Argentina, particularmente la soja.

⁶⁹ INDEC. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. *Informe de Avance del Nivel de Actividad - JUNIO 2012*. Disponible en: www.indec.gov.ar. Ver también: Evolución reciente de la economía nacional; http://www.buenosaires.gob.ar/areas/cedem/coyuntura36/36_01_nacion.pdf

militancia, dirigente política y esposa de Kirchner.

En el plano de la política de defensa y las relaciones cívico-militares, la gestión “K” se afirmaría fundamentalmente en cuatro planos: i) una profunda revisión de la política de derechos humanos que permitiera reactivar la investigación y castigo de los delitos de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar; ii) la conformación de mayores espacios de cooperación e integración en asuntos de defensa con los países de América Latina, en el marco de los nuevos lineamientos de política exterior; iii) la articulación de la política de defensa con el régimen social de acumulación impulsado desde 2003 y; iv) la construcción de un gobierno político de la defensa que asumiera, a partir de la reafirmación de una conducción civil, la definición de una larga agenda de asuntos estratégicos ausentes desde la restauración democrática.

A continuación se llevará adelante un pormenorizado análisis de cada uno de los puntos señalados en el párrafo anterior que culminará con un colofón crítico de esta etapa histórica, similar al llevado adelante en los capítulos anteriores.

6.4 La política de derechos humanos del kirchnerismo y su impacto sobre las FFAA

El 25 de mayo de 2003, tras ser ungido Presidente, Néstor Kirchner afirmaba ante la Asamblea Legislativa:

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 (...) Llegamos sin rencores, pero con memoria. Memoria no sólo de los errores y horrores del otro, sino también es memoria sobre nuestras propias equivocaciones⁷⁰.

Al día siguiente de asumir, sin que siquiera lo supiera el propio Ministro de Defensa José Pampuro ni las autoridades militares de entonces, Kirchner decidió acertar un sorpresivo golpe de autoridad. Inclusive, de acuerdo a algunas documentadas crónicas, habiendo *ex profeso* malinformado sus verdaderas intenciones a los principales actores involucrados (Braslavsky, 2009, pp.41-47), determinó el pase a retiro a 19 generales, 15 almirantes y 12 brigadieres, entre ellos los

⁷⁰ Texto completo en <http://archivohistorico.educ.ar/content/1%C2%B0-discurso-de-n%C3%A9stor-carlos-kirchner>

jefes de cada fuerza, produciendo la mayor modificación en la conducción superior de las FFAA de la que se tuviera registro. Era evidente que el Presidente no confiaba en que las autoridades militares de entonces – quienes aquiescentemente promovían el involucramiento de las FFAA frente a las “nuevas amenazas” – pudieran liderar el profundo proceso de transformación que el gobierno pretendía en materia militar y de derechos humanos.

Asimismo, para poder llevar adelante estos aspectos particulares de su agenda política, Kirchner impulsó una profunda reforma en una Corte Suprema de Justicia socialmente desprestigiada y políticamente identificada con sectores muy conservadores de la sociedad. Llevando adelante “la estrategia de asilar el lobo de la manada... de a uno por vez” (Braslavsky, 2009, p.123) desarticuló la Corte Suprema menemista en cuestión de semanas, mientras paralelamente, derogaba el Decreto N°1581 de 2001 que impedía la extradición de personal militar involucrado en violaciones a los derechos humanos. Además, promovería la sanción de la Ley N°25778 (septiembre de 2003) que otorgaba rango constitucional a la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad y la sanción de la Ley N°25779 (septiembre de 2003) que declaraba la nulidad de las Leyes de Obediencia Debida y Punto Final (Ver Cap.IV). De esta manera, el camino hacia la investigación judicial y castigo de los delitos cometidos durante la última dictadura militar quedaba completamente allanado.

La ingeniería legal y política descrita, permitió que progresivamente jueces, cámaras federales y finalmente la Suprema Corte de Justicia (2004), declararan inconstitucionales las leyes de Punto Final, Obediencia Debida y los indultos presidenciales de Menem. Esto permitiría que se reabrieran los expedientes que quedaron suspendidos en la década de 1980 y que pudieran iniciarse decenas de otros más. De acuerdo a la Procuraduría General de la Nación, a diciembre de 2010 las actuaciones vinculadas a delitos cometidos durante la última dictadura militar acumulaban 820 procesados, 353 elevaciones a juicio y 199 condenados. En ningún momento esta reactivación de las causas fue interrumpida o censurada por algún acto institucional por parte de las FFAA. En tanto, los reclamos y quejas por parte de familiares, allegados o algún integrante de estas últimas, se manifestarían de

forma mayoritariamente particular y pacífica.

Néstor Kirchner encarnaría una alteridad en materia de derechos humanos respecto a Menem y Alfonsín. No deja de ser cierto que dicha alteridad se cimentaría en contextos diferentes, más favorables podría decirse que el que encontraron sus predecesores. Sin embargo, a lo largo del trabajo hemos identificado la falta de virtud y oportunismo político que tuvieron Alfonsín y Menem en más de una ocasión, desaprovechando circunstancias que hubieran sido propicias para avanzar con mayor firmeza sobre el control civil, la pacificación nacional y la consolidación democrática.

El primero pretendió una infructuosa judicialización parcial del terrorismo de Estado, el segundo, “pacificar” a través de la impunidad. Alfonsín capituló ante la presión militar ensayando formas de control civil subjetivo y mediante las leyes de Punto Final y Obediencia Debida. Menem, si bien con sus indultos ganaría algo de tiempo frente a la corporación militar, progresivamente pagó un costo político ante las crecientes demandas de justicia que emanaban de la sociedad civil, la Justicia local a través de los “juicios por la verdad” y desde la Justicia de otros países que reclamaba la extradición de varios militares imputados en delitos de lesa humanidad cometidos contra sus ciudadanos. De modo que la estrategia más audaz y resuelta que llevó adelante el kirchnerismo con su política de derechos humanos, resultaría ulteriormente recompensada en materia de obediencia militar. Y también, por qué no decirlo, en términos de aprobación política ciudadana⁷¹.

6.5 La proyección internacional de la política de defensa

De la misma manera que procuró dar un cambio diametral a la política de derechos humanos, el kirchnerismo llevó adelante una política exterior que dio por finalizado el alineamiento automático con los EE.UU de la década de 1990, profundizando los espacios de cooperación e integración en América Latina. El sustento de esa estrategia trascendía los supuestos mandatos históricos de hermandad que retóricamente se nombraban en discursos con motivo de los inminentes festejos de

⁷¹ Al cabo de su primer año de gobierno, Néstor Kirchner tendría un 76% de imagen positiva. Ver diario La Nación, <http://www.lanacion.com.ar/1583781-el-subibaja-de-la-imagen-de-nestor-y-cristina-kirchner>

los bicentenarios latinoamericanos. Esta línea política, motorizada y liderada en el plano regional por los presidentes Hugo Chávez y “Lula”, de Venezuela y Brasil respectivamente, era percibida como la que en definitiva más podía aportar a la República en el camino de aumentar y mejorar el crecimiento económico del país y su desarrollo social y humano.

Con el propósito de ilustrar muy brevemente la transformación y viraje de la política exterior, a continuación se transcriben algunos fragmentos de los discursos de inauguración de Néstor Kirchner (2003) y Cristina Fernández de Kirchner (2007) sobre esta problemática. En mayo de 2003, Néstor Kirchner anunciaba:

Nuestra prioridad en política exterior será la construcción de una América Latina políticamente estable, próspera, unida, con bases en los ideales de democracia y de justicia social (...) El MERCOSUR y la integración latinoamericana, deben ser parte de un verdadero proyecto político regional y nuestra alianza estratégica con el MERCOSUR, que debe profundizarse hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar la integración económica, y ampliarse abarcando a nuevos miembros latinoamericanos, se ubicará entre los primeros puntos de nuestra agenda regional⁷².

Cuatro años y medio después (diciembre de 2007), en el mismo recinto, Cristina Fernández señalaba:

Ayer, en el Salón Blanco de la Casa de Gobierno tuve la fotografía que creo que es la fotografía de nuestra historia, de nuestros orígenes, de nuestros intereses (...) Esta es nuestra Casa la América Latina que también tiene nombre de mujer y que no significa que nos neguemos al mundo, el MERCOSUR, nuestro espacio al que esperamos que se incorpore a la brevedad Venezuela para cerrar la ecuación energética de América latina, porque alimentos y energía serán la clave de un futuro que ya está aquí en la puerta, que no es tan lejano⁷³.

Tres elementos centrales de la política exterior del kirchnerismo traslucen de los párrafos anteriores. En primer lugar, la proyección estratégica desde la región, reafirmando la trascendencia global de este espacio en términos de recursos naturales, producción de alimentos y energías no renovables. En segundo término, el viraje que denota la cronología discursiva desde el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y más recientemente Venezuela) hacia UNASUR (todos los países de Sudamérica). Esto es producto de que, precisamente a causa de la profundización de los procesos de integración, este espacio fue efectivamente constituido y estructurado en diciembre de 2008 en la ciudad de Brasilia. Finalmente, resaltar el énfasis señalado en la profundización hacia otros

⁷² Se puede acceder al texto completo en http://www.elhistoriador.com.ar/documentos/miscelaneas/discurso_de_nestor_kirchner_25_de_mayo_de_2003.php

⁷³ Se puede acceder al texto completo en <http://parlamentario.com/articulo-1698.html>

aspectos institucionales más allá del económico. En atención a esto último, a continuación se examinarán los principales acontecimientos acaecidos en el ámbito internacional y regional de la defensa.

De conformidad con el nuevo paradigma de política exterior, el Ministerio de Defensa definió expresamente sus prioridades de política internacional de la siguiente manera: “Suramérica representa el espacio prioritario para la presencia institucional y las acciones de cooperación y complementación en materia de defensa, seguida sucesivamente de América Latina, el continente americano y luego las regiones y actores relevantes a nuestros intereses en el resto del mundo” (Libro Blanco de la Defensa, 2010, p.220). De los múltiples proyectos e iniciativas llevados adelante durante estas administraciones, los más importantes y elocuentes con relación a los patrones de integración y política exterior señalados precedentemente son los dos siguientes:

i) Conformación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS)

La redacción colectiva del Estatuto del CDS (Costa do Sauipe, Brasil, diciembre de 2008) constituye el punto de partida de esta organización. En la misma, los países integrantes del CDS acordaron, entre otros puntos, lo siguiente⁷⁴:

a) Consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial.

b) Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales, y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe, y

c) Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa.

Progresivamente el CDS se fue consolidando como un espacio de coordinación de acciones regionales en materia de defensa, destacándose en su agenda de actividades la coordinación en Misiones de Paz de Naciones Unidas (particularmente en Haití); la discusión y resolución de

⁷⁴http://www.unasurcds.org/images/stories/Creacion%20CDS/Declaracion_Santiago_%20Chile_2009.pdf

conflictos dentro de la región; la articulación de iniciativas de investigación y desarrollo que permitieran fomentar la generación sinergias y economías de escala en el desarrollo de proyectos productivos y tecnológicos; el fomento de medidas de confianza mutua; el desarrollo de protocolos colectivos frente a desastres naturales o antrópicos, entre otros. Pero por sobre todas las cosas, al menos hacia el año 2010 (es preciso decir que durante el último lustro han surgido ciertas desavenencias), UNASUR emergió como EL espacio regional en materia de defensa, por sobre otros entornos pre-existentes vinculados al ámbito hemisférico (OEA) y consecuentemente influenciados por el peso específico de países como EE.UU, y en menor medida, Canadá (Saint Pierre y Castro, 2008, Documento de Trabajo de RESDAL⁷⁵).

ii) Misiones de Paz de Naciones Unidas (MP)

Si bien el capítulo quinto documentó la importancia que adquirió la participación de las FFAA en MP durante la década del '90, el cambio que se remarcará en este apartado apunta no tanto a su evolución cuantitativa, sino principalmente a su resignificación cualitativa. En este sentido, en consonancia con los lineamientos de política exterior descritos, se asignó prioridad a las iniciativas que procuraran atender problemáticas regionales. En este sentido, el caso de Haití y la MINUSTAH resulta paradigmático⁷⁶. Se trata de la MP a la que Argentina asignó más presupuesto y personal, constituyendo en términos regionales, una misión donde el grueso del pie de fuerza ha sido llevado adelante por países suramericanos (Uruguay, Brasil, Argentina, Chile principalmente).

En la misma línea, en 2006 Argentina y Chile constituyeron la Fuerza de Paz conjunta-combinada “Cruz del Sur”, una experiencia inédita de una fuerza militar de despliegue rápido de carácter binacional, creada por dos países que en el pasado cercano estuvieron al borde de un conflicto bélico. Similar experiencia representó la conformación de la Compañía de Ingenieros combinada “José de San Martín”, entre Perú y Argentina, para atender colectiva y sinérgicamente las necesidades que esa especialidad pudiera suplir. Dicha Compañía fue puesta a disposición de

⁷⁵ <http://www.resdal.org/csd/articulo-gustavo-hector.pdf>

⁷⁶ Para más información sobre esta misión de Naciones Unidas:
<http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minustah/facts.shtml>

UNASUR en octubre de 2008⁷⁷.

iii) Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del CDS (CEED-CDS)

En marzo de 2009 todos los países integrantes de UNASUR aprobaron la conformación de un centro de estudios suramericano que tuviera la capacidad de generar conocimiento estratégico desde y para usufructo de la región. Con sede en Buenos Aires, comenzó a funcionar a principios de 2011 bajo los siguientes lineamientos⁷⁸:

- a. Contribuir, a la identificación de desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios relevantes para la defensa y la seguridad regional y mundial, tanto en el presente como en el mediano y largo plazo.*
- b. Promover la construcción de una visión compartida en materia de defensa y seguridad regional.*
- c. Contribuir a la identificación de enfoques conceptuales y lineamientos básicos comunes que permitan la articulación de políticas en materia de defensa y seguridad regional.*

Los tres elementos resaltados en este apartado fueron producto de una amplia transformación sectorial impulsada a partir de 2003. Dicha reforma implicó un profundo proceso transformador intra-sectorial en pos de consolidar un efectivo gobierno político de la defensa y una articulación intersectorial que permitiera enlazar, desde defensa, las directrices generales en materia económica y de política exterior. Para llevar adelante la agenda señalada en política exterior, mediante el decreto N°788 de 2007, el gobierno crearía la Secretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa.

Con relación a los períodos analizados en capítulos anteriores, las acciones internacionales impulsadas desde el sector defensa durante el gobierno de Alfonsín fueron, en primer lugar, poco relevantes. Producto del amplio margen de autonomía que entonces conservaban las FFAA, aquéllas que trascendieron fueron percibidas como amenazadoras por parte de terceros estados, como atestigua el desarrollo del misil Cóndor II y la permanente desconfianza hacia Chile y Brasil.

⁷⁷ Para más detalles sobre estas iniciativas de accionar militar combinado ver: Libro Blanco de la Defensa, 2010, pp. 234-235.

⁷⁸ Estatuto del CEED-CDS:

http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&catid=90:centro-de-estudios-estrategicos-de-defensa-ceed&id=324:estatuto-ceed

Esto era producto no tanto de presuntas pretensiones hostiles por parte del gobierno constitucional, sino fundamentalmente el resultado de las prerrogativas que aún conservaban los militares en varias áreas de la política nacional (Hirst, 1996, p.159).

Con relación a la década menemista, aunque parezca curioso, desde un análisis macro, podrían hallarse no pocas coincidencias con las administraciones kirchneristas. Tanto la política de defensa del menemismo, como la del kirchnerismo, procuraron coadyuvar y ser consistentes con los lineamientos generales de política exterior del país. Sin embargo debe quedar claro que esos lineamientos eran diametralmente opuestos. En el primer caso, además, como sostiene Diamint, “la Cancillería reemplazó al Ministerio de Defensa en la definición de las políticas de seguridad internacional” (Diamint, 2008, p.104), implicando, a través del alineamiento automático con los EEUU, la desarticulación total de las capacidades de tecnología de cohetes y vectores del país, o el envío de buques de guerra al Golfo Pérsico. Por el contrario, la política de defensa kirchnerista, procuró concertar desde su especificidad sectorial, las prioridades de carácter regional identificadas por la Cancillería, pero no por ello delegar la determinación del accionar militar exclusivamente en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Quedará en todo caso, para estudios paralelos o posteriores, evaluar cuál de las dos políticas exteriores se ajustó, en mayor medida, a las necesidades de desarrollo humano y económico que requería el país.

6.6 Articulación del sistema de defensa y el sistema de ciencia, tecnología e innovación productiva

El énfasis puesto por el gobierno de los Kirchner en revertir los efectos del modelo neoliberal de la década de 1990 sobre el sector productivo – particularmente el industrial – encontraron en el sistema de defensa un ámbito donde, en primer término, se pretendió contener y revertir la pérdida de capacidades tecnológicas y productivas descritas en el capítulo anterior, y en segundo lugar, impulsar nuevas líneas de acción en nichos estratégicos.

Nuevamente es posible observar la explícita mención a esta problemática en los discursos de inauguración de mandato de Néstor y Cristina Kirchner⁷⁹. Ya tempranamente Kirchner esbozaba el rol que le cabría al sector defensa en el Proyecto Nacional que tenía en mente, explicitando la necesaria vinculación de su subsistema de investigación y desarrollo con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología:

En nuestro Proyecto Nacional trabajaremos de la única manera seria que es crear un círculo virtuoso donde la masa de recursos crece – crece si la producción crece – y la producción aumenta si también lo hace la masa de recursos. Avanzaremos simultáneamente en forma cuidadosa y progresiva creando las condiciones para producir más y distribuir lo que efectivamente se produzca (...) 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 población⁸⁰.

Cuatro años después, Cristina Fernández detallaba algunos aspectos de ese Proyecto Nacional, destacando entre otras cosas la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología:

(...) Tampoco es casual la decisión de haber elevado al rango de Ministerio a la Investigación y la Tecnología. Creo que allí está la clave o una de las claves para que la competitividad no solamente sea por el tipo de cambio, sino también por la innovación y la investigación. Esto lleva tiempo, esfuerzo, perseverar en los objetivos. Nadie puede hacer las cosas en dos o tres años⁸¹.

Estos discursos permiten esbozar la dimensión estratégica que tenía la ciencia y la tecnología en el ideario político kirchnerista como prerrequisito para superar la histórica dependencia económica en los bienes primarios y de escaso valor agregado. Hay que aclarar que no será objeto de análisis cuánto se progresó en términos generales respecto a este gran objetivo. No obstante, repararemos sí en qué iniciativas se desarrollaron desde el sector de la defensa para coadyuvar en la consecución de esa meta.

Respecto a los nichos estratégicos específicos desde los que podría cooperar la defensa, el gobierno manifestaba lo siguiente:

Argentina concibe su política de defensa como un factor contribuyente a su estrategia de

⁷⁹ La selección que se ha hecho de esta circunstancia como fuente representativa de la visión del gobierno sobre varios aspectos de la agenda de asuntos públicos radica en que se trata de un evento de particular relevancia institucional, política y simbólica, en el cual el Presidente hace balance de gestión (de haber una continuidad que lo justifique) y dónde, fundamentalmente, proyecta las líneas generales de gestión para el plazo de mandato establecido constitucionalmente.

⁸⁰ Se puede acceder al discurso en:

http://www.elhistoriador.com.ar/documentos/miscelaneas/discurso_de_nestor_kirchner_25_de_mayo_de_2003.php

⁸¹ Se puede acceder al discurso completo en: <http://parlamentario.com/articulo-1698.html>

desarrollo nacional. En este marco se continuará con el proceso de fortalecimiento de la industria para la defensa a través del desarrollo, gestión y supervisión de todos los proyectos de investigación, desarrollo y producción en el ámbito de la defensa. Por ello, se continuará y profundizará la cooperación, en el marco del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, con otros organismos estatales que realizan o pudieran realizar investigaciones y desarrollos útiles. Así se considera estratégico avanzar en la investigación, desarrollo y aplicación de las tecnologías aeroespaciales, nucleares y aquellas vinculadas al ciberespacio” (Libro Blanco de la Defensa, 2010, pp. 47-48).

Prima facie podría parecer una agenda de temas controversiales. Sin embargo, el gobierno procuraría llevarlos adelante de forma de potenciar las ventajas competitivas que Argentina poseía en esos sectores, a la vez que generando los mecanismos que evitaran antagonizar con el sistema internacional o frente a terceros estados.

Con relación a la recuperación de capacidades productivas y tecnológicas perdidas durante el proceso de privatización y desinversión llevado adelante en la década de 1990, se destacan los siguientes hechos:

Recuperación de la industria naval: En el año 2006, producto de una presentación elaborada por el Ministerio de Defensa, la Justicia determinó que la privatización realizada en 1991 de los Astilleros TANDANOR (empresa fundada en 1879) había sido fraudulenta, reintegrando este astillero y la colindante “fábrica” de submarinos “Domecq García” (hoy “Almirante Storni”) al Estado Nacional⁸². Esto posibilitaría la creación de CINAR (Complejo Industrial Naval Argentino, dependiente del Ministerio de Defensa), que absorbería ambos astilleros permitiendo recuperar la capacidad de fabricar, modernizar y reparar buques y submarinos. Entre centenas de trabajos llevados adelante desde entonces, se destaca la reparación de media vida del submarino TR-1700 “San Juan”⁸³ y la reparación y modernización del

⁸² Ver diario La Nación, <http://www.lanacion.com.ar/895874-el-gobierno-anuncio-que-reestatizara-tandanor>

⁸³ La reparación de media vida del submarino involucró la compleja tarea de cortarlo literalmente por la mitad – en un proceso denominado “oxicorte” – para poder remover material y equipamiento que debía ser reemplazado o

rompehielos “Almirante Irizar”.

Recuperación de la industria aeronáutica: En el año 2008, con la sanción de la Ley N°26501, el Ministerio de Defensa recuperó el control de la Fábrica de Aviones de Córdoba. Esta empresa había sido concesionada en 1995 por un plazo de 25 años a la gigantesca corporación norteamericana Lockheed Martin. La recuperación de la rebautizada “Fábrica de Aviones Brigadier San Martín” permitió llevar adelante un plan de desarrollo e inversiones que los 13 años de concesión demostraron que de otra manera no hubiera sido posible encararlos. Entre ellos se destacan: el mantenimiento regular de la flota de aviones de las FFAA; la construcción de decenas de células del avión de entrenamiento avanzado “IA63 Pampa”; la repotenciación y modernización de los aviones “IA58 Pucará”; el desarrollo del avión “Pampa NG” (Nueva Generación); el desarrollo del entrenador básico IA73; el desarrollo de aeropartes para el avión de transporte táctico KC-390 con la empresa brasileña EMBRAER⁸⁴.

Recuperación de la Dirección de Fabricaciones Militares: En el año 1996 esta Dirección fue transferida a la órbita del Ministerio de Economía donde gran parte de sus empresas dependientes serían liquidadas⁸⁵. En el año 2006, el remanente de empresas que penosamente había conseguido subsistir, fue transferido al Ministerio de Planificación Federal, acelerándose y estimulándose la producción de municiones, explosivos y productos químicos.

Respecto a la articulación con el mencionado Proyecto Nacional, resultan más elocuentes las novedosas capacidades adquiridas (o en proceso de desarrollo) a lo largo del período analizado en este capítulo, destacándose las siguientes:

Desarrollo y producción de radares: A mediados de la primera década del s.XXI gran parte del

actualizado.

⁸⁴ Para más información ver Libro Blanco de la Defensa, 2010, pp. 293-294.

⁸⁵ El Decreto N°464 de 1996 establecía en su Art.2 : “Delégase en el del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS el ejercicio de las facultades conferidas al PODER EJECUTIVO NACIONAL por la Ley N° 23.696, a los fines de la privatización de las fábricas militares dependientes de la DIRECCION GENERAL DE FABRICACIONES MILIARES”

espacio aéreo argentino se encontraba escasamente monitoreado y vastas áreas sin control alguno, siendo ésta una responsabilidad del Sistema de Defensa a través de la Fuerza Aérea. Tras infructuosos intentos por suplir estas deficiencias a través de la adquisición de equipos importados⁸⁶, en el año 2006 el Ministerio de Defensa resolvió la contratación de la empresa estatal INVAP para la adquisición de radares secundarios y primarios (3D). Los primeros son los que usualmente utiliza la aviación comercial, requiriendo para su funcionamiento la identificación activa de una aeronave a través de un dispositivo conocido como transpondedor. Los segundos son los denominados radares militares, diseñados para identificar una incursión aérea que no tiene intenciones de identificarse voluntariamente. Esta categoría puede incluir aviones militares enemigos, incursiones irregulares de aeronaves realizando contrabando o, inclusive, aviones que tuvieran algún tipo de falla técnica en sus transpondedores o que simplemente – e ilegalmente – lo tuvieran apagado. Asimismo, estos dispositivos radar son capaces de neutralizar ataques (contra-contramedidas) de guerra electrónica que busquen inutilizarlos. Hacia fines de 2010 ya habían sido instalados 11 de los 22 radares secundarios previstos en el contrato con INVAP⁸⁷, en tanto en noviembre de 2011 fue instalado en la localidad de Las Lomitas (provincia de Formosa) el primer radar primario 3D de la serie de seis prevista. Actualmente Argentina es el único país de América Latina y uno de los 12 en el mundo con la capacidad de fabricar y dominar esta última tecnología⁸⁸.

Desarrollo de cohetes, vectores y acceso al espacio: Tras el *affaire* Cóndor II descrito en el capítulo anterior, Argentina prácticamente desarticuló el desarrollo de cohetes y vectores, un área tecnológica que lo ubicaba como un país con claras ventajas comparativas en esta materia. La planta de Falda del Carmen (provincia de Córdoba) donde era desarrollado el

⁸⁶ Se llevó adelante una licitación internacional que luego de tres años, y tras múltiples impugnaciones entre los oferentes, fue declarada desierta.

⁸⁷ Para más información ver <http://www.invap.com.ar/es/sala-de-prensa/multimedia-kit-de-prensa/596-programa-argentino-de-desarrollo-de-sensores-radar.html>

⁸⁸ El resto de los países son: Israel, Estados Unidos, Rusia, Bielorrusia, Ucrania, China, España, Francia, República Checa, Polonia e Italia.

vector fue cerrada y sus motores y otros componentes, presuntamente entregados a los EEUU en la base de Rota (España)⁸⁹. Sin embargo, en el marco de las políticas de promoción científica y tecnológica reseñadas, esta situación comenzaría a ser revertida tiempo después. En el año 2007, la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) comenzó el ambicioso proyecto de inyector satelital TRONADOR II que, por medio de la compleja tecnología de combustible líquido, permitiría a la Argentina, a mediados de la segunda década del s.XXI, acceder al reducidísimo club de países que poseen esta capacidad⁹⁰. De manera concomitante, el Ministerio de Defensa procuró recuperar las capacidades perdidas en esta materia y progresar más allá de los hitos alcanzados en el pasado (Libro Blanco de la Defensa, 2010, pp.301-302). En primer lugar, a partir del año 2005, se inició un proceso de repotenciación de misiles de origen europeo que “permitió la extensión de vida útil de los Exocet, como así también el reemplazo de los propulsores vencidos de los motores de misiles Magic y Aspide, actualmente operativos y en servicio de la Armada” (CITEDEF, 2011, p.70). Con relación al acceso al espacio, y en paralelo al desarrollo del Tronador II por parte de la CONAE, en diciembre de 2009 fue lanzado, por parte del Ministerio de Defensa, el GRADICOM I alcanzando los 30km de altura. Esta prueba permitió evaluar la madurez alcanzada en propulsores sólidos y el desarrollo logrado en la crítica área de guiado y control. Asimismo, en julio de 2011, fue lanzado el cohete de dos etapas y mayores prestaciones GRADICOM II, alcanzando una altura de casi 90km. El éxito alcanzado en estas pruebas permitiría “el desarrollo del ORBIT, un vector multipropósito que tendrá la anhelada capacidad de alcanzar alturas compatibles con el proyecto de poner un satélite en órbita” (CITEDEF, 2011, p.87).

Propulsión nuclear para buques: El 3 de junio de 2010, con motivo del día del periodista, la Ministra de Defensa Nilda Garré anunciaba: “Queremos recuperar las capacidades que el país tuvo en el sector científico, tecnológico e industrial; la Argentina no puede quedar al

⁸⁹ Ver diario Clarín, 19 de diciembre de 2012: <http://edant.clarin.com/diario/2002/12/19/i-02501.htm>. Ver diario El País, 2 de marzo de 1993: http://elpais.com/diario/1993/03/02/espana/731026818_850215.html.

⁹⁰ Ver <http://www.conae.gov.ar/accesoal espacio/accesoal espacio.html>

margen de esa tecnología (...) La propulsión nuclear en una de nuestras unidades comenzaría a cambiar la matriz energética"⁹¹. El anuncio – completamente inesperado – generó una mezcla de asombro, suspicacia y escepticismo. No eran pocos los que tenían razones para dudar respecto a la capacidad del país de llevar adelante un proyecto de estas características. Sin embargo, más allá del correspondiente cripticismo oficial para una iniciativa de este tenor, diversos estudios parecerían avalar su concreta factibilidad en el mediano plazo⁹². De acuerdo a estas y otras crónicas, Argentina estaría en condiciones de montar una adaptación del reactor de potencia de dimensiones pequeñas “CAREM”, que se encuentra en una avanzada etapa de desarrollo en la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), en un submarino del tipo TR-1700 – agrandando levemente su eslora – en las instalaciones del Astillero “Almirante Storni”. Los inmensos desafíos tecnológicos que involucra un desarrollo de estas características exceden por cierto el diseño y colocación de un reactor nuclear de pequeñas dimensiones. Involucran también aspectos relativos al control ambiental (por el prolongado confinamiento que involucra un buque de estas características); los sistemas de navegación (al no poder ajustarse el derrotero saliendo a superficie); de habitabilidad (por la duración de las campañas con este tipo de submarinos); de resistencia del casco (por la modificación del peso y la eslora ante la incorporación de un reactor nuclear); entre otros (Castro Madero, 1992, pp.63-66). Por otro lado, la concreción de una iniciativa de esta magnitud ubicaría a Argentina en una inédita y compleja situación geoestratégica en función de una apreciación de sus *capabilities* relativas a nivel global y regional, pudiendo despertar entendibles recelos y desconfianzas en países vecinos y en potencias extra regionales.

El sucinto repaso de las acciones reseñadas precedentemente da cuenta del camino recorrido desde y en el sector de la defensa hasta el año 2010 respecto a los lineamientos generales

⁹¹ Ver diario La Nación, 4 de junio de 2010. <http://www.lanacion.com.ar/1271651-promete-garre-que-se-construira-un-submarino-nuclear-en-el-pais>

⁹² Castro Madero, *Argentina y el Submarino de Propulsión Nuclear- Posibilidades y Dificultades*, 1992; Revista DEF, *El Submarino Nuclear Argentino: Sueño o Realidad*, junio 2011; Diario Página 12, *Historia a bordo del submarino nuclear argentino*, 27 de junio de 2010

establecidos en el modelo social de acumulación formulado por el kirchnerismo. Quedará para investigaciones posteriores evaluar el grado de madurez alcanzado en las áreas estratégicas trazadas y el aporte concreto de las mismas (*spill overs*) sobre el sistema tecnológico y productivo en general. Baste, sin embargo, a los fines trazados en este trabajo, mostrar la articulación que muestran estas iniciativas con el Proyecto Nacional oportunamente delineado y el claro contraste que éstas marcan con el modelo económico llevado adelante en la década de 1990.

6.7 La transformación estructural del sistema de defensa y la construcción de un efectivo gobierno político

A comienzos del s.XXI, como corolario de la actitud *delegativa* en el ejercicio de conducción y por el efecto de dos décadas de crisis y restricción presupuestaria, el sector de la defensa argentino se encontraba afectado por una serie de disfuncionalidades estructurales que lo sumieron en una profunda crisis existencial. Las mismas fueron, en primer lugar, diagnosticadas y evaluadas por las autoridades de turno, y posteriormente, enfrentadas de acuerdo a su complejidad y especificidad.

Sin embargo hay que notar que, particularmente en los aspectos que requerían un mayor empeño económico, fue insuficiente lo realizado. En el proceso de formulación presupuestaria, los poderes Ejecutivo y Legislativo continuaron priorizando otras áreas de interés público, de modo que la tendencia decreciente del presupuesto de defensa no sería revertida. Consecuentemente, aspectos fundamentales relativos al diseño de fuerzas y a los niveles de adiestramiento y alistamiento del personal y el material, continuaron seriamente afectados. Del mismo modo, esta circunstancia financiera afectaría, en los términos expuestos en la introducción del trabajo, la capacidad misma del instrumento militar de cumplimentar eficazmente las misiones asignadas. Seguidamente se describirá las características y magnitud de cada uno de los problemas identificados, examinándose las acciones tomadas para, según el caso, minimizar, resolver o revertir sus efectos.

6.7.1 Desorientación estratégica

A principios del s.XXI prevalecía una ausencia absoluta de prácticas de planeamiento estratégico integrado y sistémico por parte del Ministerio de Defensa. Consecuentemente no se presentaba con claridad la postura estratégica en materia de defensa hacia la ciudadanía (en términos de *accountability*), ni hacia el resto del mundo (en términos de medidas de confianza mutua). De modo que cada fuerza debió llevar adelante su propio esquema de planeamiento, definiendo autónomamente escenarios, prioridades, horizontes temporales, adquisición de medios, etc., como si cada una fuera a enfrentar desafíos militares por separado. Asimismo, si se interpreta el diseño presupuestario como la traducción financiera y contable de un plan, prevalecía una desconexión total entre planeamiento y presupuesto. Por último, las metodologías de planeamiento que persistían en cada fuerza resultaban anacrónicas, basadas en hipótesis de conflicto con actuales aliados estratégicos, operando consecuentemente de manera contradictoria con la política exterior del país y dificultando la integración en asuntos de defensa con los países vecinos.

Para afrontar este problema, mediante el Decreto N°1168 de 2006 se convocó por primera vez al Consejo de Defensa Nacional (CODENA), un órgano hasta entonces abstracto creado en la Ley de Defensa Nacional de 1988. Éste debía llevar adelante una apreciación de los principales riesgos que pudieran afectar la soberanía e independencia del país y proponer planes contingentes. En la misma línea, el Decreto N° 1729 de 2007 estableció el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional que, articulando los niveles estratégicos nacional y militar, determinaría el “proceso esencial e insustituible del Sistema de Defensa Nacional en lo que refiere a la definición de todos los subsistemas del Instrumento Militar: recursos humanos, infraestructura, logística, material, información, adiestramiento, organización y doctrina” (Considerandos, Decreto N°1729 de 2007). Este Ciclo involucra una concatenación de documentos de planeamiento que comienzan por una Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN), máximo documento organizador y articulador,

que es emitida a través de un decreto por el Presidente/a y Comandante en Jefe de las FFAA, culminando en un Plan de Capacidades Militares (PlanCaMil) trasladable a un proyecto presupuestario coherente con el diseño de fuerzas proyectado. Toda esta ingeniería de planificación se encuentra a su vez fundamentada filosófica y metodológicamente en un planeamiento por capacidades, paradigma superador de los tradicionales y perimidos sistemas de planificación por hipótesis de conflicto⁹³.

6.7.2 Marco normativo incompleto

Hacia comienzos del s.XXI pre-existía un marco normativo que impedía seriamente avanzar en la asignación de misiones y en la determinación de criterios operacionales basados en la *conjuntez* y en el uso racional e inteligente de los escasos recursos materiales disponibles. La indefinición de variables de semejante trascendencia hacía imposible la concreción de un verdadero control civil. Dicho de otra manera, el control civil para materializarse debía definir primeramente cuáles serían las misiones de las FFAA y desarrollar mecanismos que promovieran el accionar militar conjunto en todas las áreas de responsabilidad militar. De modo que resultaba baladí hablar de gobierno político de la defensa si no se establecían previamente esos lineamientos centrales básicos y estructurantes.

En tal sentido, la reglamentación de la Ley de Defensa de 1988, por medio del Decreto N°727 de 2006, enfatizó aun más la separación entre defensa y seguridad interior haciéndose eco inclusive de la polémica reciente en torno a las nuevas amenazas: “deben rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación ‘nuevas

⁹³ Básicamente un sistema de planificación por capacidades determina los efectos concretos que deben producir las FFAA frente a escenarios estratégicos de características inciertas y frente a amenazas genéricas de diferente índole. Ciertamente esto involucra una metodología mucho más compleja que la de “hipótesis de conflicto”. Esta última requiere simplemente evaluar “qué tiene” el potencial enemigo y de qué forma éste puede ser neutralizado o superado. Argentina continuó planificando bajo este mismo esquema como si aun estuvieran presentes las históricas amenazas de conflicto bélico tradicional con Brasil y Chile. En este marco continuaron las fuerzas armadas equipándose y en esta clave aun puede observarse su despliegue táctico operativo.

amenazas’, responsabilidad de otras agencias del Estado organizadas y preparadas a tal efecto” (Cap. IV del Decreto N°727). Asimismo, esta reglamentación permitió jerarquizar al Estado Mayor Conjunto (EMCO) por sobre cada una de las fuerzas, creándose en su ámbito un Comando Operacional a cargo de conducir las operaciones militares en tiempo de paz.

Consecuentemente, las tres fuerzas armadas, definidas en esa norma como el “instrumento militar de la Nación” pasaron a ser organismos encargados de “alistar, adiestrar y sostener” el personal y el equipamiento que se pondrían a disposición de dicho Comando. Además, el Decreto estableció expresamente que el “gobierno político institucional sobre los asuntos de defensa y sobre las FFAA no puede reducirse a meros actos y prácticas formales y simbólicas, sino que supone básicamente la manifestación de una firme voluntad política de dirección y gobierno institucional del área”.

En la misma dirección, la sanción del Decreto N°1691 de 2006 clarificó aun más la preeminencia del EMCO respecto a las fuerzas encuadrándolo como:

el órgano responsable del empleo de los medios en tiempos de paz. Para tal propósito ejercerá el control funcional sobre los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas y el control operacional sobre los elementos de las Fuerzas Armadas que (...) por su parte se dedicarán exclusivamente a alistar, adiestrar y sostener los medios y recursos puestos a su disposición.

Asimismo, este decreto estableció con claridad las misiones subsidiarias de las FFAA. En tanto la misión principal fue reafirmada y continuó siendo la de conjurar y repeler una agresión externa militar, se determinó como subsidiarias a las siguientes: a) operaciones multilaterales de Naciones Unidas; b) construcción de un sistema de defensa subregional; c) operaciones de seguridad interior, con las restricciones previstas en la Ley de Seguridad Interior y; d) operaciones de apoyo a la comunidad o de países amigos ante situaciones de emergencia y catástrofe⁹⁴. Finalmente, se dispuso expresamente que solo las dos primeras podrían influir en el diseño de doctrina y capacidades, debiendo las dos restantes ser atendidas mediante las capacidades existentes remanentes.

6.7.3 Ausencia de organización militar conjunta

⁹⁴ Para más información sobre esta misión subsidiaria ver López Chorne, “Sistema de Defensa argentino y ayuda humanitaria”, Diálogo Político, Konrad Adenauer Stiftung, marzo 2011.

Tanto en el plano operacional, como en los parámetros de formación y sostenimiento logístico, prevalecía el esfuerzo atomizado de cada una de las fuerzas. Desde el punto de vista estrictamente operacional, los efectos de esta dinámica en el teatro de operaciones, como ha sido documentado en el capítulo tercero, fueron devastadores. Desde el punto de vista del uso racional de los recursos, la falta de *conjuntez* no hacía más que agudizar la complicada situación del sector. Con el propósito de optimizar el limitado presupuesto, el Ministerio de Defensa dispuso una miríada de Resoluciones que buscaron la integración de las estructuras logísticas del Sistema de Defensa.

En tal inteligencia, y probablemente también ante la previsible anticipación de que las partidas presupuestarias hacia el sector no serían aumentadas, para la obtención de sistemas, medios e infraestructura se creó el Sistema Integrado de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID-Res.MD 371 de 2007). Con el propósito de fomentar economías de escala y la obtención de mejores precios para la obtención de insumos comunes de uso corriente, se dispuso el Programa de Abastecimiento Consolidado de Insumos Comunes para las FFAA (PACIC Res.MD 1480 de 2007). Para el mantenimiento del material de uso común, aprovechando las ventajas que pudiera tener cada fuerza en diferentes áreas, se creó el Sistema de Capacidades de las Fuerzas Armadas (SICAMAN Res.MD 1587/2007). En tanto para el sostenimiento de las capacidades en Misiones de Paz de Naciones Unidas, usufructuando colectivamente los reembolsos que realizaba la ONU, se concibió el Plan de Equipamiento Conjunto para Operaciones de Paz (PECOMP-Res.MD 498/2006). El propósito de estas iniciativas era la optimización de la gestión de recursos a través de la generación de economías de escala, la determinación sistémica de prioridades presupuestarias, y el fomento de prácticas y una cultura de labor conjunta en el área de administración de recursos.

Para la administración colectiva de los diferentes ingenios descritos, el Decreto N°1451 de 2008 creó la Dirección General del Servicio Logístico de la Defensa con el propósito de “articular un sistema integrado de administración de recursos que permitiera traducir capacidades militares aprobadas en recursos humanos, materiales e infraestructura de manera eficaz, eficiente y

transparente” (Libro Blanco de la Defensa, 2010, p. 251). Con el mismo espíritu integrador, se pretendió infundir desde la práctica cotidiana de formación y perfeccionamiento profesional un marco de acción militar conjunta que impulsara, desde las aulas y en los recesos de café, lo que era normal en los instrumentos militares de los países más desarrollados, pero aun una excepción en la Argentina. A tal fin, para la capacitación de oficiales superiores, el Decreto N°1169 de 2006 dispuso la creación de Escuela Superior de Guerra Conjunta, creando además un espacio físico común para ésta y para las escuelas superiores de cada fuerza en el Centro Educativo de las Fuerzas Armadas (sería inaugurado en 2012). Respecto a la formación en especialidades, antes impartidas de manera idéntica duplicada o triplicada en cada fuerza, fueron establecidos una serie de cursos conjuntos, entre los que se destacan: Curso Básico Conjunto de Aviador Militar (2006); Curso Conjunto de Piloto de Helicópteros (2009); Curso Básico Conjunto de Paracaidistas Militares (2010); Curso Básico Conjunto de Buzo Militar (2010). Todos ellos procuraban optimizar desde una perspectiva sistémica las capacidades instaladas, fomentando a su vez la *conjuntez* por medio del contacto cotidiano entre el personal de las diferentes fuerzas.

6.7.4 Funciones civiles bajo órbita militar

Hacia comienzos del s.XXI aun perduraban numerosos organismos con funciones no militares bajo el control de las FFAA. Como fuera examinado en el segundo capítulo del trabajo, la injerencia castrense en asuntos ajenos a la defensa constituye un elemento que puede afectar negativamente el control civil y la profesionalidad militar, aumentando en términos *huntingtonianos*, el poder y prerrogativas de las FFAA.

Con el objetivo de concentrar la labor militar en las misiones principal y subsidiarias oportunamente definidas, secuencialmente fueron tomadas las siguientes determinaciones: i) La sanción de la Ley N°26102 de 2006 disolvió la Policía Aeronáutica Nacional, dependiente de la Fuerza Aérea, creándose la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA), que pasaría a depender del

entonces Ministerio del Interior (luego transferida, en 2010, a la órbita del Ministerio de Seguridad); ii) El Servicio de Hidrografía Naval, el Servicio Meteorológico Nacional y el Instituto Geográfico Militar pasaron de la órbita de la Armada, la Fuerza Aérea y el Ejército respectivamente, al Ministerio de Defensa⁹⁵ en los años 2006 y 2007; iii) El Registro Nacional de Armas (RENAR) pasó a depender del Ministerio de Justicia a partir de la sanción del Decreto N°1023 de 2006; iv) la gestión del tráfico aéreo comercial dejó el ámbito de la Fuerza Aérea, creándose la Agencia Nacional de Aviación Civil (ANAC), dependiente del Ministerio de Planificación Federal (Decreto N°239 de 2007); iv) Asimismo, se redefinió la estructura del Directorio del Instituto que administra los haberes del personal retirado (IAF) manteniendo un oficial superior de cada fuerza, pero sumando a su vez un representante por los ministerios de Defensa, Trabajo y de Economía (Decreto N°1628 de 2007).

6.7.5 Modelo de formación profesional perimido y ausencia de una política transversal de género y derechos humanos

A comienzos del s.XXI el Sistema de Defensa aun conservaba programas de estudio y planes de carrera anticuados y en algunos casos inclusive imbuidos por la DSN (Ver Cap. III). Asimismo prevalecían normas, reglamentos y prácticas reñidos con el respeto a los derechos humanos. Particularmente respecto al personal femenino los encuadres normativos – y las prácticas culturales – desfavorecían la igualdad de oportunidades. Para enfrentar políticamente estas problemáticas resultó central la creación de dependencias que pudieran atender estratégicamente estos asuntos. A tal fin, en 2006 se creó la Dirección Nacional de Derechos Humanos y dos años después la Subsecretaría de Formación. Esta última llevó adelante una profunda actualización de los planes de estudio orientándolos a “consolidar el desarrollo de un ethos militar fundado en la afirmación de la ciudadanía republicana y de la profesionalidad militar; afirmar la formación (...) como servidores

⁹⁵ Decreto N°1689 de 2006; Decreto N°788 de 2007.

públicos y profesionales militares (...) mediante el estudio de los saberes fundamentales provenientes de la ciencia política, el derecho y la administración pública” (Libro Blanco de la Defensa, 2010, p.326).

Asimismo, con el objetivo de desarticular la “endogamia” militar, se promovió la complementariedad de los institutos de formación castrense con el Sistema Universitario Nacional, de modo que los ciudadanos de profesión militar pudieran cursar, investigar o enseñar en establecimientos educativos ajenos a las FFAA, o bien por medio de acuerdos o convenios entre institutos de formación militares y civiles.

Con el objetivo de asegurar un desarrollo igualitario para todo el personal se procuró configurar el paradigma de “ciudadano de profesión militar”. Esto involucró decenas de Resoluciones ministeriales que procuraron eliminar rémoras pasadas que negaban igualdad de derechos y oportunidades al personal de las FFAA, particularmente a las mujeres. Mención especial merece la sanción de la Ley N°26.394 (2008) que derogó el Código de Justicia Militar, trasladando a la órbita de la Justicia Federal los denominados delitos militares y eliminando definitivamente la pena de muerte del ordenamiento jurídico argentino. Asimismo, esta norma creaba un nuevo sistema disciplinario compatible con los derechos y garantías que establecen las leyes y la Constitución Nacional. Así, se eliminaba una legislación que “reconocía en beneficio de los militares argentinos en tiempos de paz menos garantías que a los prisioneros enemigos en tiempos de guerra” (Libro Blanco de la Defensa, 2010, p.366).

Tal vez resulte conveniente distinguir dos aspectos diferenciados de la política de derechos humanos – en relación a las FFAA – que han sido tratados a lo largo del trabajo. Por un lado podemos ubicar a las políticas de obtención e igualación de derechos del personal militar frente a sus pares y hacia el resto de los ciudadanos, tal como ha sido tratado en el presente apartado. En tal sentido, el objetivo explícito parece haber sido el de configurar en la formación y mentalidad de los ingresantes a los institutos militares la idea de que son (o serán) ciudadanos comunes que vocacionalmente detentan la profesión militar. El objetivo, simple en sus intenciones, pero

complejo en su instrumentación, procura desarmar un *ethos* militar en el cual la propia interpretación histórica de las fuerzas militares las ubica, a ellas y a sus integrantes, en un nivel de superioridad moral y mayor responsabilidad frente al resto de las instituciones y ciudadanos de la República. Como sugiere V. Salvi:

figuras tales como ‘reserva moral de la nación’, ‘salvadores de la patria’, ‘creadores de la nación’, ‘portaestandarte de la nación’, ‘guardianes de la patria’ han encarnado los modos a través de los cuales el Ejército Argentino estableció la relación entre la nación y la profesión militar. En la conformación de estas tradiciones institucionales, la nación y la profesión castrense se fusionaron en torno al valor excepcional que diferencia a las instituciones militares de otras agencias y funcionarios estatales (Salvi, 2013, p.4)

Como señalara la antropóloga Sabina Frederic, ex subsecretaria del área de formación, las iniciativas desplegadas pretendían que “los que ingresan lo [hagan] sin el imaginario de ser la reserva moral de la Patria, sino para ser buenos militares”⁹⁶.

El impacto de estas iniciativas de reciente materialización, relativas a la carrera militar y a los estándares de autoafirmación de los ingresantes e integrantes de las FFAA, difícilmente puedan ser mensuradas en el corto plazo. Sin embargo, y sin lugar a dudas, se trata de iniciativas que procuran ubicar las cosas en su justo lugar, y por lo tanto, tendientes a consolidar, en la intangibilidad de la mentalidad militar, la idea de control civil no como una oprobiosa y desviada forma de sometimiento, sino simplemente como la manera en la que naturalmente se opera y administra el Sistema de Defensa.

En otro nivel de análisis es adecuado ubicar la política de derechos humanos de los gobiernos kirchneristas, ya no hacia dentro de los institutos militares, sino en términos históricos más generales. ¿De qué manera entran las FFAA en este enfoque? Nada menos, como hemos apreciado a lo largo del trabajo, que como protagonistas de actos de asalto, rebelión e insubordinación frente a las instituciones de la República. Y como protagonistas de crímenes de lesa humanidad frente a sus conciudadanos. Delitos, todos ellos y hacia comienzos del sXXI, impunes.

Con el objeto de no desviar la investigación de los fines y propósitos trazados, es necesario decir, aunque más no sea someramente, cuatro cosas. En primer lugar, la investigación penal, el juicio y el

⁹⁶ Diario Clarín, 8 de julio de 2012, “Fuerzas Armadas: cómo se forman los nuevos militares”; http://www.clarin.com/zona/Fuerzas-Armadas-forman-nuevos-militares_0_733126725.html

eventual castigo de graves delitos cometidos por el Estado – siempre que se haya respetado el debido proceso – no representa otra cosa que hechos reparadores para las víctimas y sus deudos y, en términos institucionales, para toda Nación que aprecie y afirme el Estado de derecho.

En segundo término, se ha procurado señalar la inmensa dimensión política que tuvo la política de derechos humanos en los gobiernos kirchneristas. Ante el descrédito social de la última dictadura militar y las medidas de impunidad promovidas por los anteriores gobiernos constitucionales, buena parte del capital político de Néstor y Cristina Kirchner se erigió sobre la política de derechos humanos y la reparación penal e histórica de los delitos cometidos durante la última dictadura militar. No discutiremos si lo que prevaleció en este sentido fue la virtud, la oportunidad o una combinación de ambas cosas. No obstante es imposible soslayar que la política de derechos humanos kirchnerista “pagó” un gran capital político, que a su vez permitió aumentar los márgenes de maniobra tanto en el campo de la política de defensa, como en otras áreas de responsabilidad pública.

En tercer lugar hay que señalar que buena parte de la experiencia internacional comparada muestra que no necesariamente – y tal vez se podría decir que lamentablemente – la construcción del control civil se correlaciona con la investigación penal de delitos del pasado cometidos por las cúpulas militares, como excepcionalmente parecen mostrar los casos de Alemania y Argentina. Por el contrario, lo que prevalece son transiciones a la democracia pactadas, amnistías, indultos, impunidad y eventualmente la construcción de un gobierno político de la defensa. En consecuencia, la política de derechos humanos “K” quizás no sea un aspecto técnicamente profesionalizante (en términos de control civil). Pero sí resulta relevante en lo que a la validación de las hipótesis formuladas respecta, en términos de contextualización política de la época y sobre el margen de maniobra de los actores relevantes.

Finalmente, de los tres puntos anteriores surge como un elemento desfavorable y contraproducente, cierta estigmatización política que a lo largo de esos años parece haberse mantenido invariablemente hacia los militares. Una vez que se pudo resolverse la “cuestión militar”

respecto a la investigación del pasado. Una vez que pudo avanzarse en múltiples áreas de administración de la política de defensa y de la política militar. ¿Qué sentido tenía castigar a personal subalterno que, además, en su inmensa mayoría por una cuestión meramente cronológica, nada tuvo que ver con los *años de plomo*? Un episodio muy ilustrativo de esta circunstancia se dio en mayo de 2006 en la sede del Colegio Militar, cuando en un discurso pronunciado con motivo del día del Ejército el Presidente Kirchner dijo:

Se ha incurrido en conductas, acciones y palabras a las que no sería temerario de calificar de rayanas con la apología del delito, al reivindicar al terrorismo de Estado, tal como ocurrió el 24 de mayo en la plaza San Martín. Como presidente de la Nación Argentina no tengo miedo ni les tengo miedo. Queremos al Ejército de San Martín, Belgrano, Savio y Mosconi, y no de aquellos que asesinaron a sus propios hermanos, que fueron el Ejército de Videla, Galtieri, Viola y Bignone que asesinaron a sus propios hermanos⁹⁷

Kirchner hacía referencia a un acto que una semana antes había convocado en la plaza San Martín a un puñado de nostálgicos de la dictadura en memoria de los militares muertos por las organizaciones armadas irregulares. Allí efectivamente se pronunciaron palabras muy fuertes contra el gobierno y las instituciones y, en efecto, asistieron unos pocos militares en actividad.

Exactamente cinco oficiales concurren al acto, quienes fueron correspondientemente sancionados y luego pasados a retiro⁹⁸. En consecuencia, que un Comandante en Jefe, en el acto del día del Ejército, manifieste que “no les tiene miedo” a centenas de sus subordinados, quienes por otro lado no participaron del acto en cuestión y que en su mayoría probablemente no lo reivindicaran; no puede ser interpretado de otra manera que como un acto de deslegitimación auto-infligida por parte del Presidente de la Nación.

No deja de ser un hecho quizás paradójico que frente a un proceso de reformas estructurales en el sector defensa tan profundo como el descrito en este trabajo, no se haya podido trascender recelos y prejuicios que hubieran permitido otorgar un valor agregado a dicho proceso reformista, inclusive de parte de líderes políticos que reivindicaban como máximo referente histórico de su partido a un militar.

⁹⁷ Diario La Nación, 30 de mayo de 2006, “Fuerte advertencia de Kirchner a los militares”; <http://www.lanacion.com.ar/810149-fuerte-advertencia-de-kirchner-a-los-militares>

⁹⁸ Diario Clarín, 4 de junio de 2006, “Echarán a los militares del acto por las víctimas de la guerrilla”; <http://edant.clarin.com/diario/2006/06/04/elpais/p-00315.htm>

6.7.6 La productividad normativa de la gestión ministerial “K”

Los cinco aspectos o áreas críticas examinados hasta el momento han permitido identificar una serie de disfuncionalidades estructurales que afectaban el adecuado funcionamiento del Sistema de Defensa en términos de eficacia militar, como también los niveles de calidad institucional en términos de control civil y obediencia militar. Todas estas disfuncionalidades fueron atendidas de manera estratégica en el marco que su carácter sistémico o estructural exigía. Todo ellas superadas – o minimizados sus efectos – a partir de un accionar político indiscutiblemente activo y comparativamente superior al percibido en administraciones precedentes.

En términos cualitativos esta apreciación se funda en la inmensa cantidad de políticas diseñadas y ejecutadas para atender cada uno de los problemas identificados y que han sido objeto de examen del presente capítulo.

En términos cuantitativos, el conjunto de leyes, decretos y resoluciones de todo tipo superan largamente durante este período a los emitidos en anteriores administraciones. Utilizando como *proxy* de productividad la cantidad de resoluciones emitidas (máximo instrumento normativo que puede producir un Ministerio en Argentina), el investigador Ernesto Bruggia⁹⁹ (Bruggia, 2010, p.23) encuentra a lo largo de la década 2000-2009 una estabilidad en lo relativo a “resoluciones administrativas”¹⁰⁰, pero un llamativo salto en términos de “resoluciones estructurales”¹⁰¹.

⁹⁹ Puede verse también en Libro Blanco de la Defensa, 2010, pp.212-213

¹⁰⁰ Se trata de aquellas que instrumentan un acto cotidiano o rutinario de administración: autorización de viajes al exterior, aprobación de decisiones del área jurídica del Ministerio, designación inferiores y/o de miembros de comisiones, reasignaciones presupuestarias, etc.

¹⁰¹ De acuerdo al propio Ministerio de Defensa, aquellas que “establecen sistemas de planificación, ejecución y control sobre funciones sustantivas de la defensa. Ordenan criterios, fijan lineamientos y regulan procesos” (Libro Blanco de la Defensa, 2010, p.212)



Fuente: E. Bruggia (sobre datos del Ministerio de Defensa)

Como permite apreciar el cuadro anterior, el salto de productividad en la generación de reformas estructurales crece primeramente a una tasa sostenida, alcanzando niveles de progresión geométrica, para estabilizarse finalmente, hacia el año 2009, en niveles comparativamente elevados. La elaboración de instrumentos normativos como son la Resoluciones Ministeriales, y particularmente aquellas de carácter estructural, no solo nos confrontan con un estilo de gestión prolífico, sino también transformador.

Seguidamente analizaremos tres aspectos no alcanzados o alcanzados parcialmente, según el caso, por el proceso transformador iniciado a comienzos del s.XXI. Estas cuestiones permiten abrir el debate en torno al nivel de completitud o alcance de la construcción del control civil en Argentina. Cuestión, la del avance del control civil o el balance final que podremos hacer en torno a este concepto, que será examinado, ponderado y discutido en la conclusión de este trabajo.

6.7.7 La incompleta conformación de un servicio civil de la Defensa

En la introducción y en el capítulo primero de este trabajo se señaló la importancia crítica que reviste la conformación de un cuerpo de civiles instruidos técnicamente en la gestión de políticas públicas de defensa. Se trata ésta de una condición *sine qua non* para poder dotar de sustentabilidad

intertemporal a un control civil que de otra manera dependerá excesivamente de la virtud y claridad de la conducción política de turno o de los circunstanciales conocimientos técnicos que éstos pudieran detentar al momento de hacerse cargo de la cartera de Defensa.

Solamente la presencia y disposición de un cuerpo de civiles técnicamente formados, con empleos estables y la posibilidad de desarrollar una carrera profesional en el Ministerio de Defensa, pueden dar estabilidad a políticas públicas que de otra manera indefectiblemente suelen perder continuidad – o directamente son suspendidas – en el fragor de los típicos y permanentes cambios de gestión que caracterizan la dinámica de la disputa y el devenir político. Como se ha hecho referencia, esto que parece elemental y caracteriza, en mayor o menor medida, al sector público de muchísimas democracias liberales, no está ni remotamente presente en el caso argentino. O dicho más precisamente, solo se observa en algunos casos excepcionales como el del servicio exterior¹⁰², y en menor medida en el Ministerio de Economía.

A mediados de la primera década del s.XXI, el Ministerio de Defensa apreció e identificó este problema, ensayando algún tipo de solución. Concretamente, en el año 2008, mediante un convenio entre la Escuela de Defensa Nacional – dependiente del Ministerio de Defensa – y la Universidad Nacional de Tres de Febrero, se comenzó a impartir un curso de especialización de aproximadamente un año en “Gestión para la Defensa”. Como versa la página institucional de esa universidad el objetivo es:

formar una masa crítica de especialistas con las competencias teóricas, metodológicas e instrumentales necesarias para su abordaje y tratamiento con un enfoque estratégico de Política de Estado. Se trata en este aspecto de contribuir con la formación de recursos humanos con alto nivel de calificación para desempeñarse en: a) La investigación sobre la problemática en sus distintos aspectos y dimensiones, actuando en organizaciones gubernamentales y no gubernamentales involucradas. b) La formulación, diseño y gestión de políticas de Defensa. c) La docencia universitaria de grado o en el nivel terciario¹⁰³.

A juicio de la especialista Ruth Diamint se trató de una “medida fallida” porque el curso se organizó en “una universidad nacional que no tenía antecedentes, profesores, ni biblioteca especializada en el tema” (Diamint, 2014, p.406).

¹⁰² El Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) constituye un centro de formación dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores. Solo un pequeño porcentaje de aspirantes aprueban los exigentes y rigurosos exámenes de ingreso. Quienes finalmente se gradúen con éxito, comenzarán automáticamente su carrera de diplomáticos.

¹⁰³ Universidad Nacional de Tres de Febrero, Especialización en Gestión para la Defensa: <http://untref.edu.ar/posgrados/especializacion-en-gestion-para-la-defensa/>

En realidad la cuestión luce mucho más grave que como la describe Diamint. Aun cuando el curso lo hubiera impartido la Universidad de Buenos Aires o la misma Universidad de Harvard, la iniciativa no resolvía en términos sistémicos la carencia, formación y sostenimiento de un servicio civil de la defensa. Tal como se ejecutó la iniciativa – independientemente de la casa de estudios – no reunía los atributos que tienen los institutos de formación de servidores públicos en el exterior y en la Argentina (como en el caso del mencionado ISEN). Fundamentalmente porque el proceso de formación mismo no forma parte inicial de la carrera profesional de los aspirantes. No debería sorprender, entonces, el escaso impacto que esta iniciativa tuvo y la exigua cantidad de egresados que ulteriormente se incorporaron al Ministerio de Defensa.

Sin embargo, es justo decirlo, la realidad pudo haber sido distinta. Antes de que se resolviera, en 2007/2008, fallida e incompletamente el problema de la formación de civiles en los términos expuestos precedentemente, existieron propuestas para generar mecanismos que permitieran conformar un *staff* estable y altamente capacitado. Tal como consta en el Anuario 2006-2007 del Ministerio de Defensa se había trabajado en:

la elaboración de un programa de formación para el funcionariado civil de la Defensa que contemple los contenidos técnicos específicos del sector, hoy ausentes en la oferta académica nacional. Este proyecto asume como nodo central del sistema de formación a la Escuela de Defensa Nacional, la cual, en cooperación de otras instituciones, impartirá el programa tanto al personal actual de la cartera como a nuevos cursantes. Respecto a estos últimos, y en base a criterios estrictos de selección y de necesidad institucional fijados anteriormente, el programa prevé la incorporación de aquellos que aprueben las instancias evaluatorias, contribuyendo, de este modo, a la progresiva profesionalización del ingreso de personal al Ministerio de Defensa (Anuario del Ministerio de Defensa, 2007, p.70).

Como se puede apreciar, tanto en el curso finalmente implementado en 2008, como en la iniciativa que se analizó en la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Defensa, aparece la participación de la Escuela de Defensa Nacional conjuntamente en cooperación con otra u otras instituciones. La diferencia central radica en que mientras la iniciativa finalmente implementada no garantizaba la continuidad profesional de los graduados (en efecto no lo hizo), la propuesta alternativa pretendía precisamente que estos se incorporaran al Ministerio una vez finalizada su etapa formativa. No será objeto del presente trabajo examinar por qué prosperó una y no la otra, sin embargo vale la pena señalar que probablemente merite estudios posteriores indagar

por qué finalmente teniendo “a mano” una solución estructural, se privilegió una acción incompleta y desatinada.

6.7.8 La estrechez presupuestaria y sus efectos sobre la obediencia militar

El presupuesto del sector supo alcanzar poco más del 3% del PBI en 1983, momento en el que comenzó un abrupto deslizamiento hasta ubicarse hacia finales de la década de 1980 en torno al 1,5%, guarismo alrededor del cual giraría el empeño fiscal hasta mediados de la década de 1990. A partir de 1995 el presupuesto comenzaría a ubicarse levemente por encima del 1%. Finalmente, en los primeros años de la primera década del siglo XXI quebraría la barrera del 1% para ubicarse y estabilizarse hasta 2010 en torno al 0,8/0,9% del PBI¹⁰⁴.

En términos contables lo primero a señalar es el pronunciado descenso del presupuesto de la defensa desde la restauración democrática de 1983. Asimismo, casi la totalidad del presupuesto debió ser asignado a personal y gastos operativos. Durante la década de 1990 alrededor del 85% era destinado a gastos de personal, un 12% en operaciones y mantenimiento y solamente un 3% (a veces menos) en inversiones (incorporación de nuevo material). Estos guarismos pudieron ser apenas paliados en la segunda mitad década 2000-2010, alcanzándose un nivel de gasto en personal de alrededor del 80%, continuando los niveles de inversión por debajo del 5% y elevándose marginalmente las erogaciones para mantenimiento y operaciones hacia aproximadamente un 18%¹⁰⁵. Esto muestra, desde una perspectiva financiera, el proceso de anemia operacional y descapitalización que fuera caracterizado en el capítulo cuarto como “mathusianismo militar” o metafóricamente como “elefante famélico”.

En este punto se abre una serie de importantes interrogantes. ¿Hizo algo la administración kirchnerista para revertir el volumen de recursos públicos que se asignaban al sector de la Defensa?

¹⁰⁴ Fuente: Banco Mundial, Gasto Militar (% del PBI), <http://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS/countries>

¹⁰⁵ Libro Blanco de la Defensa, 2010, páginas 105 y 193.

Es evidente frente los datos observados que, en relación a otras áreas de gobierno e interés público, este sector fue comparativamente resignado más allá de que el presupuesto en términos absolutos se haya mantenido constante o crecido levemente¹⁰⁶. ¿Quiere esto decir que, como ocurriera en la década de 1990, seguiría adelante el “ajuste de facto” en este sector? En esta etapa las cosas no pueden ser categorizadas en los mismos términos que en los períodos anteriores, ya que si bien continuó prevaleciendo un marco de estrechez presupuestaria, se ensayaron una serie de reformas e iniciativas tendientes a optimizar los escasos recursos con que se contaba (ver apartado 6.7.3). Y fundamentalmente, por primera vez, se llevó adelante un ejercicio sistémico de planificación estratégica que debía permitir establecer el “tamaño” adecuado del instrumento militar en función de una apreciación del escenario regional e internacional y de la postura estratégica del país en materia de relaciones exteriores y defensa (ver apartado 6.7.1).

Entonces, ante la ausencia de lineamientos estratégicos superiores, ¿es imposible establecer si el presupuesto militar ha sido objetivamente alto o bajo? En un sentido puramente abstracto ciertamente resulta complicado establecer si el presupuesto de defensa es adecuado si antes no se tiene claro cuál es el nivel de riesgo que puede enfrentarse militarmente en el corto, mediano y largo plazo; si no se tiene claro cuáles son las misiones que le competen al instrumento militar y si no se establece con claridad una postura estratégica (tal como finalmente hiciera la Comandante en Jefe a través de la DPDN en 2009). Si no se estima qué tipo de problemas pueden enfrentarse, si no se determina qué responsabilidades le caben a las FFAA, si no se establece qué tipo de capacidades deben disponer éstas para cumplir los objetivos previstos, difícilmente pueda establecerse si se gasta mucho o poco.

Increíblemente, aunque parezca cuento, esta historia de planificar antes de asignar y gastar recursos públicos, comenzó en el sector de la defensa con la sanción del Decreto N°1729 de 2007, que estableció el Ciclo de Planeamiento de la Defensa. Con la sanción de la primera Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN), su documento rector y articulador, en el año 2009, y con la

¹⁰⁶ Recordemos que a lo largo de esta década el PBI aumentó más de un 60%, consecuentemente el denominador de la relación gasto-defensa/PBI se elevó considerablemente

subsiguiente elaboración de documentos estratégicos concatenados, recién se culminaría el Ciclo en el año 2012 con la emisión del Plan de Capacidades Militares.

Ahora bien, decir que no puede establecerse a ciencia cierta cuál es el nivel adecuado de gasto, no quiere decir que no se pueda estimar o evaluar si los recursos disponibles se gastan bien o mal. Como hemos marcado, durante esta etapa se implementaron numerosas transformaciones para optimizar el gasto, generándose numerosas instancias de integración y coordinación logística en torno a la Dirección del Servicio Logístico de la Defensa o, por caso, a través de la organización de numerosos cursos conjuntos (que a su vez promovían la *conjuntez* en un sentido operacional). Pero, más allá del esfuerzo realizado, no debería sorprender que hayan permanecido áreas donde es posible apreciar una ineficiente asignación presupuestaria o, como veremos en el próximo apartado, donde aparecen a simple vista evidentes inconsistencias.

¿Existe algún mecanismo que permita, aunque más no sea, aproximar una respuesta en torno a la adecuación financiera del gasto en defensa? Está más que claro que alto o bajo son magnitudes de sentido comparado, nada es alto por sí solo, ni nada lo es bajo tampoco. En todo caso es alto o bajo con relación a otra cosa. En una región donde el gasto en defensa se ubica promedialmente en torno al 1,5% del PBI¹⁰⁷, un gasto argentino que se ubica por debajo del 1% permitiría inferir que se está gastando poco. Otro indicio lo encontramos en el propio proceso metodológico del Ciclo de Planeamiento. Una vez establecida la apreciación del escenario estratégico y diagnosticadas las fortalezas y debilidades del Sistema de Defensa, el desarrollo del Plan de Capacidades exige necesariamente la definición superior de una pauta financiera. Esta circunstancia parte de un fundamento básico de la economía: la escasez de recursos. Así como resulta inconsistente gastar dinero sin planificar para qué, también resulta irrazonable hacerlo como si se dispusiera de una cantidad ilimitada de recursos. El propio Ministerio de Defensa lo plantea en términos elocuentes:

Para el primer Ciclo de Planeamiento se ha fijado como pauta referencial de restricción financiera alcanzar una

¹⁰⁷América Latina es la región que comparativamente menos gasta en defensa en términos globales (Ver Figura II.2 y Figura II.3 del Libro Blanco de la Defensa 2010, páginas 33 y 35). Para datos de gastos de defensa en la América Latina, ver Balance Militar 2013, Centro de Estudio Nueva Mayoría, año 2014; http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=4156&Itemid=30.

magnitud del 1,5% del PBI para el gasto en defensa en el año 2020 (...) Esa pauta refleja la interpretación que el Poder Ejecutivo infiere del consenso político-social acerca del nivel de prioridad intertemporal que los ciudadanos-contribuyentes asignan al servicio público de la Defensa. Tal tope asume lógicamente un nivel de riesgo estratégico implícito (Libro Blanco de la Defensa, 2010, p.249).

Queda claro entonces que un gasto en torno al 0,8/0,9% del PBI resultaría – independientemente de la racionalidad aplicada a la utilización de los recursos disponibles – un nivel indudablemente bajo.

Restaría finalmente una pregunta, ¿qué efectos puede acarrear una insuficiente asignación de recursos sobre el control civil y la obediencia militar? Cuando el ajuste presupuestario afecta el desarrollo de la carrera profesional militar, esto puede tener un efecto concreto sobre los niveles de adiestramiento y alistamiento y consecuentemente sobre la capacidad y “calidad” del ejercicio del mando y de la obediencia. Tal como sostiene el investigador uruguayo Julián González Guyer:

una vez definida la necesidad de una institución militar, carece de sentido no dotarla del poderío y la capacidad necesarias con relación a la/s amenaza/s que la sociedad percibe para su subsistencia y para cuya neutralización/eliminación se requiera el uso de la violencia (González Guyer, 2007b, p.6).

Esto no solo afectaría la “capacidad combativa” de las FFAA, sino también la “legitimación simbólica de las fuerzas”, favoreciendo así “condiciones mínimas indispensables para el desarrollo de procesos de autonomización”. Evaluando la situación desde una óptica de racionalidad económica “fundada en la escasez de recursos”, la “desvalorización institucional” mencionada por González Guyer se desprende directamente de una falta de política “capaz de dotar a las fuerzas armadas de los medios necesarios para el cumplimiento de sus misiones”, pudiendo tornar “inexistente e ineficaz” la dimensión política de la conducción de las fuerzas (*ibíd.*, p. 6).

6.7.9 Estructura de personal y despliegue territorial anacrónico

La metáfora del “elefante famélico” (Cap. IV) resultaba bastante elocuente respecto a una organización hipertrofiada que no dispone de los recursos que precisa para su funcionamiento y sustentabilidad. Hipertrofia infraestructural, anemia operativa e incapacidad de sostenimiento logístico son todas caras del mismo problema: un desequilibrio entre recursos disponibles y cantidad de “insumos” a financiar para proveer el servicio público de la defensa. Para atender esta

problemática, variadas áreas de la administración de la defensa fueron, tal como ha sido examinado en este mismo capítulo, finalmente reformadas. Sin embargo, resaltan dos aspectos puntuales que no fueron abordados y en los que se aprecia un marcado anacronismo e inconsistencia.

A diferencia de los dos aspectos señalados precedentemente en los apartados 6.7.6) y 6.7.7), es decir respecto al presupuesto sectorial y a la disponibilidad de personal estable y capacitado, no se trata en este caso de elementos que revistan un carácter estructural. De manera tal que, en las circunstancias pre-existentes y con los recursos entonces disponibles, hubiera sido posible – y por las mismas razones recomendable – atender estos problemas.

En primer lugar destaca el despliegue territorial de las FFAA. Viendo un mapa del mismo (Libro Blanco de la Defensa, 2010, p.135) se puede observar a simple vista que este despliegue responde a las necesidades de consolidación territorial y a las hipótesis de conflicto de fines de s.XIX y de principios del s.XX. Concretamente, la preservación de las fronteras del espacio soberano ante el riesgo de conflagraciones bélicas con Chile a lo largo de la inmensa frontera que tiene Argentina con ese país (particularmente en la Patagonia) y en la región Noreste con el Brasil. En el mismo sentido, las unidades militares existentes son las mismas o derivan de las de antaño, siendo poquísimas las que se abrieran en las últimas décadas. Análogamente, son bastantes las unidades que debieron cerrar sus puertas en el marco del ajuste *de facto* descrito en el capítulo cuarto, existiendo según las circunstancias atendibles razones presupuestarias para que esto sucediera. También hay que decir que unidades que por razones estratégicas y financieras podrían haber sido suprimidas, finalmente no lo fueron por el impacto que su cierre hubiera tenido sobre la economía de pequeñas y medianas localidades que precisamente nacieron o crecieron en torno a la instalación de un determinado regimiento.

El despliegue de la denominada “línea Maginot” es un remanido ejemplo en los cursos de estrategia militar donde se ilustra los efectos que tiene prepararse para los conflictos futuros proyectando los del pasado. Sin embargo, la discusión en torno a la readecuación del despliegue territorial no es solamente un aséptico debate de consideraciones táctico-militares, sino que también

uno en el que inexorablemente se cruzan móviles propios de la política real, donde prevalecen también cuestiones de carácter socio-económico. Al menos así ha sido en el caso argentino y es probable que éste haya sido uno de los motivos que expliquen por qué se postergó la resolución de un asunto tan importante de la política militar.

En segundo término, resulta evidente que la readecuación de la estructura del personal militar a las nuevas realidades presupuestarias no respondió a criterios metodológicos rigurosos. Podríamos ir aún más lejos, si no se establecen hipótesis de tipo corporativista (*rent seeking*)¹⁰⁸ resulta inclusive complejo encontrarle sentido común a algunas tendencias que se ilustran a continuación.

En reiteradas oportunidades hemos señalado el pronunciado descenso presupuestario del sector. Entre los extremos 1983 y 2010 la participación presupuestaria en relación al PBI se redujo aproximadamente en un 70% (del 3,5% al 0,9%). Asimismo los siguientes cuadros nos permiten observar que entre 1983 y 2010 la cantidad total de efectivos se redujo – acorde con la nueva realidad presupuestaria – de manera considerable, bajando la totalidad de personal de las tres fuerzas de aproximadamente 155 mil a 78 mil efectivos, es decir, casi exactamente un 50%. Sin embargo, si se observa la evolución en la cantidad de soldados vemos una reducción del orden del 68% para el Ejército, el 89% para la Armada y el 36% en la Fuerza Aérea. ¿Qué ocurrió con la cantidad de oficiales? En el Ejército se redujeron un 17%, en la Armada un 18%, en tanto en la Fuerza Aérea aumentaron un 5%. ¿Cuál fue específicamente la situación con relación a los oficiales superiores (generales, coroneles y sus equivalentes en las otras fuerzas)? En el caso del Ejército la dotación se redujo en un 3%, en la Armada este componente aumentó un 242%, mientras que en la Fuerza Aérea el incremento fue de 109%. En efecto, como surge de los datos expuestos y de la lectura de los mismos, la pirámide de personal de las FFAA se distorsionó completamente, consolidando progresivamente una macrocefalia.

¿Cómo puede explicarse este comportamiento? Respecto a la base de la pirámide, es decir la

¹⁰⁸ Por caso se pueden apreciar los trabajos de Anne O. Krueger, 1974. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society," *American Economic Review*, 64(3); Gordon Tullock, 1989. *The Economics of Special Privilege and Rent Seeking*, Springer.

tropa, un elemento trascendental fue la eliminación del sistema de conscripción (servicio militar obligatorio) y su reemplazo por un servicio militar voluntario y profesional en el año 1994 a través de la Ley N°24.429. En el contexto de estrechez presupuestaria expuesto, este cambio involucró pasar de un sistema que por sorteo convocaba compulsivamente año tras año a una porción de los ciudadanos de 18 años de edad, a uno que debía reclutar, formar y pagar un salario a jóvenes de entre 18 y 24 años que tuvieran interés de ingresar a las FFAA pudiendo quedar en esa condición hasta los 28 años, edad en la cual deberían optar por seguir la carrera militar en los correspondientes institutos de formación o simplemente retirarse.

Respecto a la situación de los oficiales en general, y particularmente con relación a los oficiales superiores, no puede hallarse explicación financiera o estratégica que pueda justificar que en un lapso en el cual el presupuesto se redujo en términos relativos un 70%, paralelamente se incrementaran significativamente los cupos para esas graduaciones, generando así un incomprensible impacto en las frágiles finanzas de las fuerzas por el efecto presupuestario que el inciso de personal (en actividad y en situación de retiro) tiene sobre el presupuesto general de cada una de ellas. Evidentemente, fue ésta una de las pocas áreas donde la impronta reformista de la administración kirchnerista en defensa no tomó el conocimiento debido del problema o no supo de qué manera articular soluciones satisfactorias.

Evolución del Personal de las FFAA.

EJÉRCITO	Año 1983	Año 1990	Año 1995	Año 2000	Año 2005	Año 2010
Oficiales	6891	6081	5399	5095	5433	5747
Suboficiales	23759	23483	21941	20061	21729	20674
Soldados	72473	29060	15848	14081	15956	17418
Total	103123	58624	43188	39237	43118	43839

ARMADA	Año 1984	Año 1990	Año 1995	Año 2000	Año 2005	Año 2010
Oficiales	3007	2836	2593	2225	2410	2470
Suboficiales	15358	12892	17067	15467	15645	16059
Soldados	11437	11855	904	1007	713	1248
Total	29802	27583	20564	18699	18768	19777

FAA	Año 1983	Año 1990	Año 1995	Año 2000	Año 2005	Año 2010
Oficiales	2342	2671	2403	2221	2364	2456
Suboficiales	9061	9139	9254	9381	9609	10108
Soldados	10500	5091	878	1430	1574	1550
Total	21903	16901	12535	13032	13547	14114

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Libro Blanco de la Defensa 2010, Ministerio de Defensa, p.136-139

6.8 Conclusión del capítulo

Desde la restauración democrática de 1983, el avance en términos de control civil fue trascendente en términos de consolidación del sistema democrático y en la dominación civil (*a la Weber*) para que los militares no transgredieran el orden institucional. Paralelamente, durante dos décadas se avanzó consistentemente en un plexo normativo que regló, en un sentido macro, el

ámbito jurisdiccional, funcional y operacional de las FFAA. No es intención discurrir más en el análisis cronológico comparado, ya que esto será realizado a continuación en las conclusiones generales del trabajo, pero resulta conveniente señalar en este apartado que la transformación examinada pareció atender de manera integral y sistémica una multiplicidad de problemas – definidos aquí como disfuncionalidades – que afectaban la eficacia y eficiencia del Sistema de Defensa y que, especialmente, impedían consolidar la conducción por parte de las autoridades política elegidas por mandato popular sobre las instituciones militares.

Esa incompletitud encontraba su fundamento en la indeterminación de premisas esenciales por parte del estamento estratégico superior del sistema de defensa. El Ministerio de Defensa, si bien existía en los planos jurídicos, administrativos y burocráticos – y desde la restauración democrática estuvo siempre administrado por civiles – careció, de acuerdo al momento histórico, de la posibilidad, capacidad e interés para llevar adelante las indispensables reformas pendientes. Este retraimiento civil implicó, inexorablemente, acciones reactivas por parte de las unidades sistémicas inferiores (las FFAA), configurando así un cuadro de inoperancia orgánica y deficiencia estructural. Por ello, las reformas llevadas adelante pretendieron llenar los vacíos que correspondían a la conducción civil para suministrar definiciones y lineamientos largamente ausentes. Lineamientos que resultaban indispensables para la construcción de un verdadero control civil. De manera paralela y concomitante, tal cual prescribió el Presidente y Comandante en Jefe de las FFAA en 2003 y en 2007, se procuró articular algunas áreas programáticas – particularmente aquellas que en términos colectivos conforman el subsistema de investigación, desarrollo e innovación de la defensa – con el régimen social de acumulación impulsado desde el Poder Ejecutivo.

¿Supone esto que Argentina ha completado su camino hacia un pleno o completo control civil? Resulta difícil responder esta pregunta tal como está expuesta. Por otro lado resultaría inevitable y hasta inadecuado no cuestionarse ¿comparado con qué? Es decir, contrastar el caso argentino en clave comparativa. En tal sentido, se ha hecho referencia a la singularidad regional que encarna esta experiencia, apreciándose un amplio consenso académico en torno al particular avance del control

civil en Argentina. Dicho esto, al no tratarse propiamente este trabajo de un análisis de perspectiva comparada, quizás sería más apropiado eludir la pregunta y cuestionarse en cambio qué no se ha hecho o resuelto, qué dificultades subsisten y qué podría hacerse para subsanar los problemas o disfuncionalidades aun presentes (o aun no resueltos en 2010 inclusive).

En tal sentido han sido examinadas una serie de cuestiones que podrían ubicarse como “no propias” de un Sistema de Defensa eficaz, eficiente y moderno. Concretamente se puede advertir que los niveles de asignación presupuestaria no parecerían ajustarse a los valores que promedialmente gastan otros países de la región y tampoco incluso a los horizontes de evolución presupuestaria que fueran proyectados en el Ciclo de Planeamiento Estratégico, afectando así los requerimientos y necesidades que exige el cumplimiento de las misiones asignadas. Asimismo, las reformas educativas llevadas adelante, si bien constituyen un concreto paso adelante, no resolvieron de manera estructural la necesidad de crear y tener a disposición permanente de la conducción ministerial, un cuerpo de administradores civiles especializados en defensa que den contenidos y continuidades a las administraciones políticas de turno. También resulta evidente que se adeuda una seria reforma operativa, al menos, en los planos de despliegue territorial-operacional y en la estructura y carrera del personal militar. Áreas que podrían ser atendidas con independencia de las dificultades presupuestarias (por supuesto que siempre es mejor hacerlo con dinero en los bolsillos). Por lo tanto, no son pocos los campos de reforma adeudados. De manera tal que estas cuestiones serán abordadas de manera propositiva, y en la extensión que su importancia merita, en el séptimo y último capítulo.

CAPÍTULO SÉPTIMO

7. CONCLUSIONES, PERSPECTIVA Y PROSPECTIVA

Con el foco puesto en evaluar la evolución de la construcción del control civil en Argentina o, como ha sido reformulado a lo largo de estas líneas, el efectivo gobierno político de la defensa, el presente trabajo ha procurado reseñar las singularidades de las relaciones cívico-militares y el perfil de la política de defensa a lo largo de los casi 30 años que van desde 1983 hasta 2010. Para ello primeramente ha resultado indispensable determinar las condiciones que determinaron la génesis de las Fuerzas Armadas a comienzos del s.XIX, así como la aparición de un cuerpo de oficiales societalmente autónomo – aunque no necesariamente independiente – de la elite política y económica hacia 1870. Momento en el que, *stricto sensu*, emerge la cuestión de las relaciones cívico-militares en Argentina.

El papel de los militares en el desarrollo de industrias estratégicas como la siderurgia o los hidrocarburos, sus misiones organizacionales, su ámbito jurisdiccional y su ubicación en el concierto de las instituciones que constituyen el Estado argentino se fueron conformando en torno a diferentes doctrinas estructurantes, entre las que destacan, y han sido examinadas, la Doctrina de Defensa Nacional (DDN) y la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN).

Todas estas circunstancias fueron moldeando un particular perfil institucional que, en combinación con una serie de elementos coyunturales de carácter exógeno, estallará durante la última dictadura militar (1976-1983). En efecto, el colapso del último gobierno *de facto* en diciembre de 1983, determinó márgenes de prerrogativa militar o autonomía civil inéditos respecto a transiciones anteriores o a otras experiencias en la región y el mundo. Se trató de una particular transición donde no quedaba claro qué intenciones perseguiría el poder político de turno respecto a los institutos militares y qué niveles de influencia conservarían el sector militar. Es decir, cuál sería el margen de maniobra con que contaba cada parte. Sin embargo, resulta incuestionable que la estigmatización social y política que encontró a las FFAA en diciembre 1983 se correlacionó de

manera directa con una incapacidad por parte de éstas para transferir o generar influencia en cuestiones de interés corporativo. Dicha incapacidad generó espacios que de alguna manera – deficiente e incompleta, de acuerdo a lo postulado en este trabajo – fueron ocupados por las entrantes autoridades civiles.

Así, Argentina fue protagonista de acontecimientos singulares respecto a otros procesos de democratización en América Latina y el mundo. Empero, se intentó dejar claro que esto no fue producto de la casuística, la intervención de terceros Estados (como en el caso del Japón de la posguerra), o por la acción (o inacción) de personajes particulares. El caso argentino testimonia precisos condicionantes de carácter estructural que eventualmente determinaron sucesos que hoy son parte de la historia. Tampoco quiere esto decir que, partiendo de la transición narrada, la “foto” de 2010 era una suerte de profecía inevitable. Sin embargo, esa particular transición sesgó el universo de posibles alternativas, configurando a partir de ese escenario de partida una dinámica que, bajo otras circunstancias, probablemente hubiera sido completamente diferente.

7.1 Los determinantes del caso argentino

Sinteticemos brevemente esos determinantes. En primer lugar subrayar que las FFAA han sido una de las instituciones más influyentes y públicamente reconocidas – en un sentido literal – de la República. Para un país “nuevo” como la Argentina, éstas tuvieron un rol particularmente protagónico en los procesos de emancipación, construcción y consolidación del Estado en términos de soberanía, autodeterminación y diseño institucional.

Asimismo, desde su seno se impulsó el desarrollo de sectores económicos críticos para el posterior progreso del país, como el petróleo, la siderurgia y la industria pesada en general. Por ello no debe sorprender que a lo largo del s.XX proyectaran su influencia sobre el resto de las instituciones del país, inclusive tomando el poder mediante golpes de estado en seis oportunidades, y tutelado a varios gobiernos civiles en el ínterin. Desde la sanción de la “Ley Saénz Peña” (1912),

que posibilitó el voto universal, obligatorio y secreto, solamente hubieron dos ocasiones en la historia argentina en las que un presidente constitucional pudo completar su mandato y transferirle el poder a otro presidente que también pudiera hacerlo: en 1922 y en 2007¹⁰⁹. Este dato, más que elocuente, sintetiza la debilidad estructural del sistema político argentino.

Por ello, a diferencia de otros de los tantos momentos de crisis y desequilibrio histórico, 1983 encontró a la Argentina en una circunstancia inédita. El ejercicio del terrorismo de Estado por parte de las Fuerzas Armadas y de Seguridad en el marco de la DSN; un tremendo descalabro económico que desarticuló buena parte de lo que quedaba del viejo modelo sustitutivo de importaciones; y la derrota militar con Gran Bretaña en el Atlántico Sur, marcaron un parte aguas. La sociedad, más que nunca, revalorizó a la democracia como sistema de gobierno. En tanto, las FFAA se hundieron en un profundo descrédito hacia el resto de la comunidad y en una crisis identitaria sin precedentes. En ese marco, el último gobierno *de facto* colapsó en una salida innegociada e ignominiosa.

7.2 La conducción política en los gobiernos de transición y consolidación democrática

El gobierno de Alfonsín (1983-1989), congruente con sus compromisos electorales, avanzó tempranamente sobre el poder militar. Promovió el juicio y castigo a los máximos responsables de las Juntas Militares por violaciones a los derechos humanos y sancionó una Ley de Defensa Nacional que eliminó en el plano jurídico la presencia y efectos de la DSN. No obstante, entretanto, debió soportar una permanente presión por parte de la oficialidad militar superior y una serie de graves episodios de insubordinación motorizados desde la oficialidad media y baja. Si bien su gobierno debió retroceder en algunos de los aspectos señalados, con dificultades, la continuidad institucional pudo ser preservada. Después de los alzamientos militares de Semana Santa de 1987, el contexto se volvió extremadamente complejo como para avanzar en la definición de aspectos centrales de la vida profesional de las FFAA que aun permanecían ausentes. Éstas se encontraban

¹⁰⁹ Si bien se trata de una misma persona, con su reelección en 1995, Carlos Menem pudo completar sus dos mandatos constitucionales.

ya en un estado permanentemente confrontativo y deliberativo.

La administración de Carlos Menem, con la sanción de los indultos exculpatorios a los responsables de crímenes de lesa humanidad, resolvió el problema de los “juicios” en el flanco castrense para trasladarlo y recrudecerlo ante la sociedad civil. Ganó tiempo, quitó de la agenda militar un tema de demanda y fortaleció, por esta vía, al ascendente sector *profesionalista* del Ejército, quien a su vez consolidó su control sobre esta institución tras la exitosa represión del último levantamiento de diciembre de 1990. Estos hechos marcaron la definitiva consolidación del orden democrático. Desde entonces, el tradicional fantasma del “golpe” que surgía cotidianamente frente a cada crisis militar en los corrillos gubernamentales o parlamentarios y en las charlas de café, desapareció definitivamente del debate. Como complemento favorable al nuevo escenario cívico-militar, la autocrítica realizada institucionalmente por el Ejército respecto a su rol en la represión ilegal, parecía allanar el camino hacia las tan necesarias definiciones y acciones estratégicas que largamente adeudaba la conducción civil.

Nada de ello sucedió sin embargo. Se continuó avanzando en el plano legislativo con las leyes de Seguridad Interior (1992) y de Reestructuración de las FFAA (1998) pero sin progresar un ápice en la determinación de asuntos centrales de la política de defensa: apreciación de escenarios estratégicos, determinación de misiones, fortalecimiento del accionar militar conjunto, asignación eficiente de recursos, promoción de igualdad de derechos y oportunidades, readecuación de los planes de estudio y de carrera, etc. Todos aspectos nucleares para el funcionamiento efectivo del instrumento militar. En este caso, a diferencia de los ‘80s, solo la combinación de desidia e incapacidad técnica y política parecieran explicar tan dañosa omisión.

En consecuencia, durante las gestiones de Alfonsín y Menem, predominó la indeterminación por parte de las autoridades de cuestiones centrales de la agenda de la política de defensa, quedando la determinación y resolución de una miríada de tareas y responsabilidades – de manera atomizada – en la cabeza de la cúpula de cada una de las tres fuerzas, en el marco de un enfoque de administración que ha sido caracterizado como *delegativo*.

Respecto al gobierno radical, esta actitud ha sido justificada solo en parte, en función de un contexto cívico-militar altamente conflictivo. Si entonces aun estaba en tela de juicio la continuidad democrática, es razonable subsumir las definiciones estratégicas, doctrinarias, educativas y presupuestarias a la preservación del orden institucional. Exigir conducción política en ausencia (o riesgo) de un gobierno civil en el Poder Ejecutivo podría parecer, por lo menos, una entelequia. No obstante, es plausible afirmar que un temprano ejercicio efectivo de la conducción civil en los primeros años de gobierno democrático posiblemente hubiera dotado de contenido a un instrumento militar en crisis y, consecuentemente, evitado o minimizado los graves sucesos descritos en este trabajo. Hay que reconocer, sin embargo, que otorgar grado de afirmación a esto último requeriría un complejísimo ejercicio histórico contra-factual.

Por otro lado, al menos a partir de 1991, el *delegacionismo* practicado durante nueve años por el gobierno menemista no parece merecer algún tipo de atenuante. Existiendo condiciones favorables para finalmente poder encarar la agenda de la defensa en la Argentina democrática, se omitieron las necesarias definiciones que requería el Sistema de Defensa, transformando a las FFAA en herramientas o meros testigos, según el caso, de discutibles políticas económicas y de relaciones exteriores.

7.3 El balance de la gestión *kirchnerista* y la opinión de la comunidad epistémica

La llegada del kirchnerismo al poder se produjo por otro colapso. No ya de un gobierno militar, sino producto de una gravísima crisis económica y social que se “llevó puesta” al fallido gobierno de la *Alianza*.

Según ha pretendido documentarse en este trabajo, los denominados gobiernos “K” involucraron un coherente encuadre gubernamental de la política de defensa. Las gestiones de Néstor y Cristina Kirchner llevaron adelante una profunda transformación estructural que se materializó en variados campos de responsabilidad del sector de la defensa. Entre otras reformas llevó adelante un

meticuloso ejercicio de planeamiento estratégico que, a partir del diagnóstico de vulnerabilidades, escenarios y capacidades, determinó el diseño de fuerzas para el corto, mediano y largo plazo; explicitó la misión principal y las subsidiarias del instrumento militar; robusteció y dotó de preeminencia y ejecutividad al Estado Mayor Conjunto; focalizó la responsabilidad primaria de cada fuerza en alistar, adiestrar y sostener recursos humanos y materiales; promovió la *conjuntez* en las áreas de formación y administración de recursos, paliando parcialmente la compleja situación presupuestaria del sector; desarrolló una política transversal de género y derechos humanos hacia dentro y fuera de las fuerzas.

Toda esta esfera de ejercicio gubernamental que puede ser técnicamente definida como “reformas de segunda generación” o más coloquialmente como “sintonía fina”, es lo que transformó una práctica meramente formal de conducción civil (*delegacionismo*) en una efectiva administración de esa área de gobierno (control civil).

Sin embargo, como hemos podido apreciar en el anterior capítulo, difícilmente pueda hablarse de una suerte de completitud de esta faena. Pues si bien se han producido numerosos avances materialmente verificables, no son pocas, ni irrelevantes, las áreas de gestión que adeudan aun profundas reformas. ¿Qué balance dejan entonces los años de administración “K” analizados en este trabajo? La pregunta – y su respuesta – es más profunda de lo que luce. No se trata tanto de ponderar “competitivamente” quién hizo más y quién menos, sino fundamentalmente discernir el grado de avance en un campo de políticas públicas de gran trascendencia institucional. De modo que el interrogante encierra aspectos de carácter relativo o comparativo, es decir, cuánto avanzó Argentina en relación a otros momentos de su propia historia y en qué lugar se encuentra respecto a otros países de la región, o respecto a otros países que pudieran ubicarse como referentes en materia de gobernabilidad del sector defensa. Asimismo, la pregunta puede involucrar fundamentos de carácter absoluto a partir de la consideración y ponderación de atributos, como los analizados en el capítulo primero, inherentes a un adecuado gobierno político de la defensa.

Para atender este interrogante examinaremos primeramente apreciaciones de algunos autores que

han analizado este reciente período histórico, y posteriormente, ensayaremos una síntesis crítica de estas observaciones, como también del mismo período kirchnerista en cuestión.

En su análisis del sector defensa en el s.XXI, el ex ministro Horacio Jaunarena califica la estructura jurídica argentina en materia de seguridad y defensa como anticuada, reiterando la necesidad de permitir una participación más activa de los militares en asuntos de seguridad interior (Jaunarena, 2011, pp.310-314). En otro orden, señala las evidentes dificultades presupuestarias que hace largo tiempo atraviesa el sector, recomendando que “si esto no se va a modificar, lo más recomendable es no gastar nada” (*ibíd.*, p.317). También parece preocuparle el tema de la conducción política ya que considera que “no hay peor escenario que Fuerzas Armadas que por omisión del poder político no tengan misión o bien que esta sea tan anacrónica o tan pretenciosa que no resulte creíble” (*ibíd.*, p.315). La afirmación luce al menos curiosa al provenir de uno de los principales responsables políticos en no dotar al instrumento militar de los indispensables lineamientos políticos que debían señalar precisamente esas misiones.

Debe quedar claro que una cosa es no dotar a las FFAA con los recursos necesarios y suficientes para cumplimentar las misiones que le han sido asignadas. Y una muy distinta es no definir siquiera esas misiones. De esto último se desprende que toda discusión presupuestaria resulta baladí si previamente no se ha discutido y definido qué deben hacer las FFAA. La discusión presupuestaria empieza cuando se han definido misiones, planes y objetivos. Aspectos que recién serían metódica e integralmente atendidos a partir del segundo lustro de la década 2000-2010.

Para el analista Rosendo Fraga “durante el primer gobierno de Cristina Kirchner (2007-2011), se acentuó el sesgo antimilitarista del kirchnerismo con la profundización de la política de derechos humanos. Los militares y policías detenidos y acusados de violaciones a los derechos humanos se acercaron al millar. El presupuesto militar se fue reduciendo más que en los gobiernos anteriores y llegó a ser el más bajo de la región como porcentaje del PBI” (Fraga, 2014, p.1). A la luz de la historia reciente o contemporánea descrita en el trabajo, es posible imaginar que no debe haber sido poco el temor y desconfianza que habrá sentido una considerable parte de la oficialidad militar

respecto a la política de derechos humanos impulsada por el Poder Ejecutivo. Empero, peculiar interpretación es aquella que califica la investigación penal y condena de algunos asesinos y torturadores pertenecientes a las FFAA como “antimilitarista”. Consecuentemente, es automático conjeturar, que esta apreciación entendería a una política *militarista* como aquella que consagra la impunidad y el olvido.

Si por “militarista” se interpreta a un conjunto de políticas públicas condescendientes con los intereses de algunos líderes militares, pues efectivamente la política de defensa del kirchnerismo no fue militarista. Concepto que a la luz de lo expuesto luciría como una suerte de control civil subjetivo invertido. Donde las autoridades políticas ajustarían su perfil de conducción a los intereses políticos de las cúpulas militares de turno.

Por otro lado, no debería hacer falta aclarar que quién deslindó responsabilidades, distinguiendo culpables de inocentes (alrededor de un 30% de los acusados fue sobreseído o absuelto)¹¹⁰ fue otro poder del Estado. Lamentablemente no fue posible hallar alguna otra apreciación de este analista político respecto a si las reformas y transformaciones descritas en este trabajo pudieran ser ubicadas como *militaristas* o *antimilitaristas*. En conclusión no termina de quedar claro qué abarca este concepto en los términos en los que lo utiliza Fraga¹¹¹ y en consecuencia, si en última instancia, constituye una herramienta útil para analizar una determinada gestión en el área de la Defensa.

En un muy reciente libro, Ruth Diamint aprecia que “la administración de Garré¹¹² fue muy dinámica, con el telón de fondo de acabar con la delegación y hacer efectiva la conducción” (Diamint, 2014, p.400). Reconoce que en diciembre de 2005:

se inició una política que definió conceptual e institucionalmente la defensa y la misión de las fuerzas armadas y fortaleció la gobernabilidad política de la defensa por medio del fortalecimiento del ministerio. Garré instrumentó una serie de medidas legales, institucionales y presupuestarias que moldearon una política, pero no institucionalizó el ministerio, lo cual resultó evidente después de su pase al ministerio de Seguridad (*ibíd.*, p.430).

¹¹⁰ Ver diario Página 12, 6 de septiembre de 2015; <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-281050-2015-09-06.html>

¹¹¹ Es evidente que la interpretación luce diferente al concepto “militarismo” que aparece en trabajos clásicos, como por caso en E. Lieuwen y A. Stepan, donde se lo interpreta como la presencia en un sistema político de influencia y prerrogativas por parte de las fuerzas militares.

¹¹² En referencia a Nilda Garré, ministra que ocupó la cartera de Defensa entre noviembre de 2005 y diciembre de 2010, durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

Por otro lado, alude a títulos como “panorama inconcluso” para el apartado que analiza precisamente la gestión de Garré y “Sin Gloria” al título general de la obra. Fundamentalmente Diamint cuestiona que “ninguno de los seis gobiernos democráticos invirtió en el entrenamiento de funcionarios estatales para conducir la defensa” (*ibíd.*, p.460). Si bien esta última apreciación ha sido tratada a lo largo del trabajo, y reconocida como una de las grandes reformas pendientes que adeuda el sector, parece un tanto sombrío el balance general que realiza la autora a la luz de una serie de avances y mejoras que ella misma reconoce. Otros autores, como veremos a continuación, tienen una opinión mucho más positiva de la gestión política de esa época.

Para K. Der Ghougassian:

el proceso de institucionalización de la política de defensa en la Argentina dio un salto cualitativo a partir de la formulación e implementación de la iniciativa de la modernización del sistema militar en enero de 2006, cuando Nilda Garré fue designada ministra de Defensa (...) El proyecto de modernización de las Fuerzas Armadas, entonces no significó ni ruptura con el proceso de reinstitucionalización de la política de defensa después del regreso de la democracia, ni un cambio radical en el entendimiento de ese pilar del Estado nacional. Refleja, sin embargo, la voluntad política de acabar con dos negligencias en la gestión que caracterizó la defensa desde 1983 (Der Gougassian, 2012, pp30-32).

Las dos negligencias a las que refiere el autor son la falta de lineamientos sistémicos que guiaran el ajuste presupuestario del sector y la “modalidad de gestión basada en enfoques delegativos” (*ibíd.*, p.32). En una línea similar, el politólogo Marcelo Sain considera que:

durante las últimas dos décadas, los sucesivos ministros del ramo fueron más bien beneficiarios pasivos de las presiones y/o perspectivas castrenses y, en algunos casos puntuales, fueron activos representantes o voceros de los intereses institucionales de las Fuerzas Armadas o de algún sector militar dentro del gobierno (...) Horacio Jaunarena ha sido la expresión más elocuente de esta predisposición militarista. Nilda Garré, la primera ministra mujer del ramo y la más reformista desde la instauración democrática de 1983, ha llevado a cabo una gestión ministerial contraria a esa tendencia concesiva o proclive a delegar el mando de la defensa nacional y de los asuntos militares en la propias Fuerzas Armadas (...) El eje central de su gestión estuvo centrado en la construcción de una institucionalidad efectiva en el ejercicio político de la conducción civil de la defensa nacional (Sain, 2010, 242-243).

Las apreciaciones revisadas pretenden aproximar, promedialmente, una respuesta al interrogante del saldo o balance de gestión “K” en el sector Defensa. Por supuesto agotan su profundidad en el nivel de generalidad que imponía el interrogante a considerar en estas conclusiones. Por ello, para complementar el análisis crítico de la gestión “K” formulado en el capítulo sexto, a continuación se examinarán una serie de consideraciones de carácter normativo-propositivo vinculadas a problemas señalados en este trabajo como reformas pendientes o disfuncionalidades persistentes. Algunas,

como hemos visto, han sido identificadas por algunos autores, otras, por el contrario, tienen un carácter completamente novedoso para el campo de los estudios de la defensa en Argentina.

7.4 El camino restante y las reformas pendientes

7.4.1 Creación y consolidación de un verdadero cuerpo de administradores y funcionarios civiles de la defensa

A lo largo de este trabajo ha quedado claro el consenso de varios especialistas como Scheetz, Montenegro, Sain, Diamint, entre otros, respecto a la imperiosa necesidad de consolidar un *civil service* de la defensa en la República Argentina. Un colectivo de administradores semejante o análogo al que tienen estos cuerpos en numerosas democracias liberales, con las características y atributos que describiera el experto en administración y políticas públicas O.Oszlak en el capítulo introductorio.

Ante la ausencia de un cuerpo de administradores profesionales, ¿cómo puede explicarse la gestión reformista de Nilda Garré? Es plausible interpretar a dicha gestión como el producto virtuoso o fortuito de la confluencia de una masa crítica de expertos en defensa bajo una firme conducción política. De manera tal que al no haberse concretado esta reforma estructural, la voluntad política expresada en los gobiernos kirchneristas por dotar de gobernabilidad a este crítico sector del Estado podría “diluirse” en un futuro cercano a partir de la inacción de administraciones descuidadas y negligentes, como desgraciadamente parecieran sugerir algunos episodios acaecidos con posterioridad al período de análisis de este trabajo¹¹³. Ciertamente las reformas normativas

¹¹³ Poco tiempo después de asumir la Jefatura del Ejército en julio de 2013, Gral. César Milani, manifestaba: “*Quiero que mi Fuerza acompañe el Proyecto Nacional*” (http://www.clarin.com/politica/Asumio-jefe-Ejercito-alineo-kirchnerismo_0_949705032.html). Inclusive a pesar de la controversia y rechazo que generaron estas declaraciones en buena parte del espectro político al identificar una institución del Estado con un determinado partido político, Milani ratificó su deseo de pertenecer a “*un Ejército que sea parte de un proyecto nacional, que ayude a construir obras de infraestructura, que desarrolle el país*” (<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-224962-2013-07-21.html>). Estas declaraciones se llevaron a cabo poco tiempo después de la renuncia del Ministro de Defensa Arturo Puricelli (diciembre de 2010 – junio de 2013), quien encabezaría una gestión caracterizada por la inacción y una serie de

implementadas con fundamento técnico a lo largo del período analizado constituyen un acervo de muy difícil reversión por parte de eventuales gestiones “perezosas”. Sin embargo, la pulsión *delegacionista* puede estar a la orden del día, suplantando en los hechos responsabilidades civiles por militares. Subvirtiendo los niveles de responsabilidad y la cadena de mando, atenuando así el impacto de las reformas en cuestión.

Por el contrario, la presencia de un cuerpo de administradores profesionales que realicen su carrera profesional en el sector de la defensa, constituye el anticuerpo más poderoso para contrarrestar los males que surgen de las gestiones políticas *delegacionistas*. Es cierto que la eventual existencia de este cuerpo de administradores no transformará una mala gestión en una buena, pero puede minimizar sus consecuencias, evitando que los efectos de enfoques políticos negligentes y desidiosos decanten hacia áreas de gobierno que deberían normalmente estar por afuera de la discusión y el reparto de cargos políticos.

Es curioso que ningún analista haya reparado que este asunto efectivamente estuvo en agenda y fue trabajado en la gestión Garré en el área de Fortalecimiento Institucional en los años 2006 y 2007, cuando aparentemente se estuvo cerca de implementar un sistema de formación de administradores profesionales de características similares al que actualmente cuenta la Cancillería o, en menor medida, el Ministerio de Economía. La reciente creación de la Universidad de la Defensa Nacional en 2014 representa una plataforma y oportunidad para retomar esta cuestión sin dilaciones. Asimismo, puede resultar un interesante tema de posteriores investigaciones indagar por qué un asunto tan crítico no acabó finalmente prosperando, diluyéndose en discretos cursos de posgrado sin compromiso alguno de empleo y utilización de esos recursos humanos por parte del

altercados que tuvieron impacto en los medios masivos de comunicación. Destacarían la “incautación”, durante 77 días, del buque escuela “Fragata Libertad” por parte de la justicia de Ghana en octubre de 2012; http://www.clarin.com/politica/Fragata_Libertad-Ghana-fondos_buitre_0_1238876275.html; y el incumplimiento de la campaña antártica 2012/2013 a partir de la desastrosa operación del buque polar TIMCA; <http://www.lanacion.com.ar/1583987-el-barco-timca-regresa-sin-haber-completado-la-campana-antartica>, http://www.clarin.com/politica/Piden-medida-urgente-campana-antartica_0_925107801.html. Finalmente, por primera vez, el aprovisionamiento logístico de las bases pudo completarse, mucho tiempo después de lo previsto, a partir de la operación de decenas de vuelos de aviones Hércules C-130 que volaron desde el continente americano hacia el antártico.

7.4.2 Materialización de la reforma institucional – el nuevo diseño de fuerzas

En esta investigación se ha descrito con bastante detalle las características de un proceso de transformación institucional en el Sistema de Defensa erigido sobre dos pilares complementarios. Por un lado, un ejercicio de la conducción política del sector cualitativamente superior respecto a lo visto desde la restauración democrática, posibilitando estructurar mayores grados de control civil. Por el otro, la conformación de un conjunto articulado de normas de diferente rango que estipularon misiones, responsabilidades y jurisdicciones; mecanismos de planeamiento y diseño presupuestario; adecuación de los sistemas de formación y logística; y la determinación de deberes y derechos para los integrantes de las FFAA. No obstante, esta transformación no parece haberse consumado aun en un diseño de fuerza acorde a la magnitud de los lineamientos establecidos y a la modernización institucional llevada adelante en los planos jurídico, burocrático y doctrinario.

Urge llevar al campo de la materialidad operacional la inmensa transformación institucional realizada en este sector. Esto involucra dotar a las FFAA de la composición humana y material adecuada para atender su misión principal y aquellas que fueron definidas como subsidiarias; y de los niveles de alistamiento, adiestramiento y sostenimiento adecuados a esos fines. Su despliegue territorial debe responder a las apreciaciones estratégicas del s.XXI y no ser una foto de la problemática del S.XIX. La carrera profesional aun está regida por una Ley del año 1971, sancionada durante un gobierno *de facto* y precisa ser actualizada. La estructura y pirámide de personal debe regirse de acuerdo a las necesidades en materia de defensa de la República y no a los intereses corporativos de las cúpulas militares. De qué manera explicar que durante el mismo lapso en el que se hundían los presupuestos de las FFAA y decrecía exponencialmente la cantidad de tropa, la composición numérica de las cúpulas militares se mantuviera constante en el caso del

Ejército y aumentara de manera significativa en los casos de la Armada y la Fuerza Aérea.

Como ha sido ya mencionado, el desarrollo del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (Decreto N°1729/2007), constituye – recién en el año 2007 – el primer antecedente concreto de un mecanismo de planeamiento sistémico e integrado en el sector de la defensa. Bajo el paradigma del planeamiento por capacidades una serie de 6 documentos concatenados¹¹⁴ debía concluir por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo en un diseño presupuestario ajustado al diagnóstico situacional observado, a la postura estratégica oficializada por Argentina (defensiva, cooperativa y a la vez autónoma) y a los lineamientos rectores estipulados por el Presidente/a en la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN, 2009). Con excepción de la Ley de Presupuesto y la DPDN, casi la totalidad de estos documentos revisten el carácter de “secretos” o “reservados”. Consecuentemente es poco lo que puede examinarse respecto a cómo ha ido evolucionando en este corto tiempo el acoplamiento entre los “planes de capacidades militares” y su realización financiera y material. No obstante, podemos afirmar que hacia 2010 los horizontes presupuestarios no parecían recuperarse para tender hacia el 1,5% establecido como “pauta referencial de restricción financiera” del primer ciclo de planeamiento (Libro Blanco, 2010, p.249). Asimismo, el desorden en la estructura y pirámide de personal de las FFAA permanecía inalterado.

Respecto al establecimiento de un horizonte presupuestario estable y ajustando a la realidad y necesidades, hay que decir que el contexto político hace largo tiempo que no parece favorable. La defensa no es un tema de agenda política y no aparece en el menú de preocupaciones ciudadanas, encabezadas por el contrario, con alguna variación intertemporal, por la inseguridad, el desempleo y la inflación¹¹⁵. Cuando el tema estuvo en agenda en los ‘80s y principios de los ‘90s, no fue tanto por las necesidades de reforma institucional del sector, sino más bien por los problemas político-institucionales que surgían del sector militar y que fueron analizados en los capítulos cuarto y

¹¹⁴ La cadena sigue la siguiente secuencia de documentos: Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN); Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM); Apreciación y Resolución Estratégica Militar (AREMIL); Directiva Estratégico-Militar (DEMIL); Proyecto de Capacidades Militares; Plan de Capacidades Militares.

¹¹⁵ Ver diario La Nación, 15 de noviembre de 2010: <http://www.lanacion.com.ar/1324948-la-delincuencia-es-la-mayor-inquietud-en-todos-los-sondeos>

quinto. De manera tal que, si bien los líderes políticos en los poderes Ejecutivo y Legislativo no impidieron avanzar en las reformas legislativas, burocráticas e institucionales que fueron impulsadas con rigor técnico y perfil pluripartidario; a la hora de asignar recursos prevaleció la renuencia frente a otras (legítimas) necesidades públicas más afectadas por la inquietud ciudadana.

Es probable que esta circunstancia pueda generar cierta comprensible animadversión hacia la clase política en el seno de las FFAA y afectar los niveles de obediencia en los términos expuestos por González Guyer en el capítulo primero y sexto. También hay que decir y reconocer que tras la superación del último levantamiento militar de diciembre de 1990, éstas se han mostrado invariablemente subordinadas a la Constitución y a su único Comandante en Jefe (Presidente). La crónica estrechez presupuestaria explica en parte también por qué no son pocos los civiles y militares que han abrazado el desatinado atajo de las “nuevas amenazas”.

Desafortunadamente no se aprecian elementos que permitan proyectar que esto vaya a cambiar en el mediano plazo. Si no ha sido políticamente costoso sub-invertir en Defensa, no parece haber incentivos para que esto se revierta. Por los mismos motivos, es previsible que cada tanto reaparezcan las tentativas por asignar responsabilidades en el campo de la seguridad ciudadana a las fuerzas militares.

Sin embargo, hay un potencial factor que, tal vez, pueda emerger en el corto o mediano plazo como el elemento disruptivo que altere el *statu quo* descrito. Éste es: el progreso hacia la efectiva conformación de un sistema suramericano de defensa. Podría suceder que en respuesta a mantener adecuados márgenes de interoperabilidad combinada – y para no ser acusada de conductas de tipo *free rider* – Argentina deba elevar los presupuestos del sector. Se trata de fundadas especulaciones que habrá que seguir, analizar y verificar en los próximos lustros.

7.5 A modo de síntesis y colofón

Durante el período 2003-2010 se constituyó un efectivo gobierno político de la defensa que

permitió dar un amplio salto cualitativo en la calidad de gobierno en este sector, permitiendo superar los dañosos efectos del enfoque *delegativo* de conducción y brindando racionalidad orgánica y sistémica a un conjunto de instituciones que hasta entonces conformaban poco más que una jurisdicción presupuestaria.

Además, en ese marco de gestión activa, la política de defensa se articuló – desde su especificidad sectorial – con los lineamientos establecidos por el Poder Ejecutivo en términos de desarrollo económico y política exterior. En este sentido, ha sido largamente documentado de qué forma desde la Defensa se promovió la inversión en investigación y desarrollo en áreas explícitamente determinadas como estratégicas, particularmente en los sectores aeroespacial, cibernético y de propulsión nuclear.

El impulso en dichas áreas puede calificarse como estratégico, entre otras cosas, porque en más de un caso encuentran en la Defensa un medio y no solo un fin. Así, el Sistema de Defensa se convierte en la plataforma adecuada para el desarrollo de una determinada capacidad productiva y tecnológica que se presume luego tendrá un efecto derrame multiplicador sobre el sistema tecnológico y productivo en general o inclusive sobre otras áreas de interés público. De modo tal que, en un ámbito que requiere un esfuerzo perseverante y sinérgico por parte del Estado, la contribución del sector defensa procura ser tangible. Sus resultados dependerán de una construcción de consensos que permita sostener en el tiempo proyectos que pueden llevar décadas en rendir frutos.

No son pocos los interrogantes que quedan abiertos a partir de la presente investigación. Hay una serie de temas que, por su densidad y complejidad, ameritan un examen más profundo; y otros que han asomado como novedosos e inexplorados. Por caso: de haber prosperado los precoces empeños reformistas del Ministro Borrás y el Gral. Fernández Torres en 1983/84, ¿habría podido cambiar sustancialmente el devenir de los acontecimientos posteriores?; ¿ha sido el *delegacionismo* de la gestión menemista un involuntario desacierto político o, por el contrario, constituyó una acción deliberada?, de ser esto último, ¿qué propósito buscaba?; más allá del impacto estrictamente

económico, ¿qué efectos puede tener en la política exterior argentina y en los procesos de integración suramericanos el eventual hecho de que Argentina efectivamente consiguiera, en el mediano plazo, construir y botar un submarino de propulsión nuclear o reactivar exitosamente su industria espacial y misilística?, ¿podría esto regenerar rivalidades ya dadas por superadas?; ¿de qué manera puede afectar a una sólida construcción normativa y a una eficaz gestión política de la defensa, que persistan indefinidamente las deficiencias en la asignación de recursos presupuestarios objetivamente revelados como necesarios para este sector?. Como puede apreciarse, se trata de aspectos de apreciable importancia que quedarán por investigar y eventualmente esclarecer en el futuro.

El presente trabajo, en los términos que su longitud impone y las habilidades que su autor permiten, se presenta como un aporte original al estudio de la construcción – o evolución – del control civil en Argentina y de las políticas públicas en el sector de la defensa desde la consolidación estatal-nacional de fines del s.XIX. Como fuera señalado en la introducción, hay razones de carácter estrictamente cronológico para que actualmente exista exiguo material producido respecto a la primera década del s.XXI, y mucho menos, trabajo alguno que pretenda analizarla comparativamente con otros períodos recientes. Lamentablemente esto se debe también a que el universo de especialistas argentinos en los estudios de la cuestión militar sea comparativamente mucho más reducido que el que se puede apreciar para otras áreas de conocimiento de las ciencias sociales, como la economía, la administración pública en general, la seguridad ciudadana, la educación, la salud, etc.

Es probable que la baja trascendencia que los asuntos de defensa actualmente revisten en la agenda pública de problemas (materialmente verificable en las encuestas de opinión) explique en parte esta circunstancia. Es posible también que los horrores del pasado reciente asociados a las FFAA, hayan generado cierta aversión y tabú en los científicos sociales respecto a impregnarse y comprometerse con en ese objeto de estudio. Tal vez pueda este trabajo, sin exageradas pretensiones, motivar a jóvenes investigadores y desarmar prejuicios, para que más personas se

involucren en estas cuestiones, estudiando su problemática y cómo se gestiona este sector del Estado. De lo contrario, en ausencia de una masa crítica de civiles interesados en la temática, hablar de efectivo gobierno político de la defensa puede convertirse en una quimera.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ansaldi, W. (2010). Partidos, corporaciones e insurrecciones en el sistema político argentino (1880-1930). En Moreno, O. (Comp.). *La construcción de la Nación Argentina. El rol de las FFAA*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, pp. 203-216.
- Balza, M. (2001). *Dejo constancia: memorias de un general argentino*. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta.
- Barcelona, E. y Villalonga, J. (1992). *Relaciones Carnales: La verdadera historia de la construcción y destrucción del misil Cóndor II*. Buenos Aires: Editorial Planeta Argentina.
- Basualdo, E. (2010). El nuevo funcionamiento de la Economía a partir de la dictadura militar (1976-1982). En Moreno, O. (Comp.) *La construcción de la Nación Argentina: El rol de la Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: Talleres Gráficos, pp. 431-450.
- Bragoni, B. (2010). Milicias, Ejército y construcción del orden liberal en la Argentina del s.XIX. En Moreno, O. (Comp.). *La construcción de la Nación Argentina. El rol de las FFAA*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, pp. 141-158.
- Braslavsky, G. (2009). *Enemigos Íntimos: Los Militares y Kirchner*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Brown, F. y Noro, L. (1999). *Riccheri. El Ejército del siglo XX*. Buenos Aires: Editorial María Ghirlanda.
- Bruggia, E. (2010). El desempeño del Ministerio de Defensa en la primera década del s.XXI. Buenos Aires: tesis de grado, Universidad Católica Argentina.
- Carasales, J. (1997). *De Rivaldes a Socios*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Carasales, J., Castro Madero, C. y Cohen, J. (1992). *Argentina y el submarino de propulsión nuclear: posibilidades y dificultades*. Buenos Aires: C.A.R.I., Servicio de Hidrografía Naval.
- Castro Madero, C. y Takacs, C. (1991). *Política Nuclear Argentina*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales del Centro Naval y El Ateneo.
- Cichero, D. (2005). *Bombas sobre Buenos Aires*. Buenos Aires: Javier Vergara Editor
- CITEDEF. (2011). *Alta en el cielo: La actividad aeroespacial en Argentina*. Buenos Aires: Theartbureau.
- De Privitellio, L. (2010). El Ejército entre el cambio de siglo y 1930: burocratización y nuevos estilos políticos. En Moreno, O. (Comp.). *La construcción de la Nación Argentina. El rol de las FFAA*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, pp. 203-216.
- De Tocqueville, A. (1982). *El Ejército en los países democráticos*. Buenos Aires: EMECÉ Editores.
- Der Ghougassian, K, et al. (2012) Evolución de la Política de Defensa. En *La Defensa en el s.XXI*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Desch, M. (1996). Threat environments and military missions. En *Revista Civil-Military Relations and Democracy*, pp. 12-29.
- Diamint, R. (2003). Diez años de política exterior Argentina: de Menem a Kirchner. En *Revista Colombia Internacional*, N° 56-57, pp. 13-27.
- Diamint, R. (2008). Historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina, *Revista Nueva Sociedad*, N°213, pp. 95-111.
- Diamint, R. (2014). *Sin Gloria. La política de defensa en la Argentina democrática*. Buenos Aires: Eudeba.
- Escudé, C. (1992). *Realismo Periférico: Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta.
- Fair, H. (2011). Las relaciones políticas entre el menemismo y las Fuerzas Armadas. En *Revista Kairos de Temas Sociales*, N° 27, pp. 1-16.
- Feaver, P. (1996). The civil-military problematique: Huntington, Janowitz, and the question of civilian control. En *Armed Forces and Society*, N°23, pp. 149-178.

- Fontana, A. (2003). *Nuevas amenazas: implicancias para la seguridad internacional y el empleo de las fuerzas armadas*. Buenos Aires: documento de trabajo, Universidad de Belgrano.
- Fradkin, R. (2010). Sociedad y militarización revolucionaria. Buenos Aires y el Litoral rioplatense en la primera mitad del s.XIX. En Moreno, O. (Comp.). *La construcción de la Nación Argentina. El rol de las FFAA*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, pp. 63-80.
- Fraga, R. (1988). *Ejército: del escarnio al poder (1973-1976)*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Fraga, R. (1993). *La Cuestión Militar en los Noventa*. Buenos Aires: Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría.
- Gelman, J. y Lanteri, S. (2010). El sistema militar de Rosas y la Confederación Argentina (1829-1852). En Moreno, O. (Comp.). *La construcción de la Nación Argentina. El rol de las FFAA*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, pp. 81-98.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (2003). *El ciclo de la ilusión y el desencanto*. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta.
- Goldhamer, H. y Shils E. (1961). Types of power and status. En Passano, A. (selección de textos originales), *Sociología del Poder*. Buenos Aires (1978): Centro Editor de América Latina. pp. 48-51.
- González Guyer, J. (2007). *Defensa Nacional y Fuerzas Armadas: Democracia e Integración Regional. Exploración de un área opaca de políticas públicas*. Informe final de investigación. Montevideo: Comisión Sectorial de Investigación Científica.
- González Guyer, J. (2007). Relaciones FF.AA. y sociedad en Uruguay. De anomalías democráticas de vieja prosapia y su posible superación. Un ejercicio comparativo con el caso chileno. En López, E. (ed.), *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Altamira, pp.113-141.
- González, G. y Grecco, J. (1988). *¡Felices Pascuas! Los hechos inéditos de la rebelión militar*. Buenos Aires: Planeta.
- Hirst, M. (1996). *Democracia, seguridad e integración - América Latina en el mundo en transición*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Huntington, S. (1957). *The Soldier and the State*. Boston: Harvard University Press.
- Huntington, S. (1964). *El Soldado y el Estado*. Buenos Aires: Biblioteca del Oficial, Círculo Militar.
- Huntington, S. (1985). Poder, ideología y profesionalidad: las relaciones civiles- militares en teoría. En Bañón, R. y Olmeda J. *La Institución militar en el Estado Contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial, Madrid, pp. 235-253.
- Huntington, S. (1995). Reforming Civil-Military Relations. *En Journal of Democracy*, Vol. 6 N°4, pp. 9-17.
- Jaunarena, H. (2011). *La casa está en orden. Memoria de la transición*. Buenos Aires: Taeda Editora.
- Krueger, A. (1974). The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *En Revista American Economic Review*, Vol.64, N°3, pp. 291-303.
- Lieuwen, E. (1960). *Armas y Política en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Sur.
- López Chorne, J. (2004). Ausente con Aviso: Cono Sur y Brasil en la Agenda de Seguridad Norteamericana. *En América Latina: dilemas y desafíos de cara al siglo XXI, principios, hechos y opiniones*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- López Chorne, J. (2015). Fuerzas policiales y fuerzas de seguridad frente a la criminalidad amateur y organizada – el rol de las Fuerzas Armadas. Madrid: Instituto General Gutiérrez Mellado (en prensa).
- López Chorne, J. y Corridoni A. (2011). Sistema de Defensa argentino y ayuda humanitaria. *En Revista Diálogo Político*, Año XXVIII, N°1, pp. 137-156.
- López E. (1987). *Seguridad Nacional y Sedición Militar*. Buenos Aires: Editorial Legasa.
- López E. (1988). *El último levantamiento*. Buenos Aires: Editorial Legasa.
- López E. (1994). *Ni la ceniza, ni la gloria*. Buenos Aires: Impresiones Avellaneda.
- López E. (2007). *Control Civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile*

- y Uruguay. Buenos Aires: Editorial Altamira.
- López, E. (1992). Argentina: Desarme de hecho y cooperación para la paz. En *Revista FASOC*, Vol. VII, N°I, p.21.
- López, E. (2003). Nueva problemática de seguridad y “nuevas amenazas”. En López E. y Sain, M. (Comp.), “*Nuevas amenazas*”. *Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. Bernal: Editorial Universidad Nacional de Quilmes.
- López, E. (2009). El primer Perón. El militar antes que el político. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- López, E., Moneta, C. y Romero, A. (1985). *La reforma militar*. Buenos Aires: Editorial Legasa.
- Luna, F. (2003). Los golpes militares (1930-1983). Buenos Aires: Planeta.
- Malthus, T. (1966). *Primer ensayo sobre población*. Madrid: Alianza.
- Martínez Pita, R. (1952). *Riccheri*. Buenos Aires: Biblioteca del Oficial.
- Martínez, P. (2002). *La reestructuración de las Fuerzas Armadas y el rol del Congreso*. La Paz: UDAPE.
- Mazzei, D. (2011). Reflexiones sobre la transición democrática argentina. *Revista PolHis*, Año 4, N°7, pp. 8-15.
- Ministerio de Defensa. (2010). *Libro Blanco de la Defensa*. Buenos Aires.
- Montenegro, G. (2013). Más vale pájaro en mano que cien volando. La implementación del control político sobre las Fuerzas Armadas. La experiencia argentina 2005-2010. Entre la voluntad política y las limitaciones prácticas. En Pion Berlin D. y Ugarte, J (Comp.), *Organización de la Defensa y Control Civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones, pp. 195-225.
- Morales Rins, J. (2009). Argentina. *El cambio de paradigma en política militar*. Ponencia presentada en la Conferencia Subregional de Defensa y Seguridad del CHDS. Cartagena de Indias.
- Mosconi, E. (1928). La defensa y el nacionalismo petrolero. En García Lupo, R. (ed.), *Ejército y revolución industrial* (1964). Buenos Aires: Jorge Álvarez Editor. pp. 47-82
- Noro, L. (2011). Submarino Nuclear Argentino: sueño o realidad. En *Revista DEF*, Vol.6, N° 70, pp. 96-99.
- Nun, J. (1987). La teoría política y la transición democrática. En Nun, J. y Portantiero, J. (Comp.). *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Puntosur.
- O’Donnell, G. y Schmitter, P. (1991). Transiciones desde un gobierno autoritario: una metáfora a modo de conclusión (pero no de capitulación). En Cueva, A. (Comp.). *Ensayos sobre una polémica inconclusa. La transición a la democracia en América Latina*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, pp. 109-120.
- O’Donnell y G., Schmitter, P. (1988). Los procesos de transición y consolidación democrática en América Latina. En O’Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.
- Oszlak, O. (2009). *La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización*. Trabajo elaborado en el marco del Proyecto OEA-PNUD “La democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina”.
- Pavón Pereyra, E. (1975). *Perón, el hombre del destino*. Buenos Aires: Editorial Abril.
- Perón, J. (1944). La guerra y la revolución industrial. En García Lupo, R. (ed.), *Ejército y revolución industrial* (1964). Buenos Aires: Jorge Álvarez Editor. pp. 83-112.
- Pion Berlin, D. (2005). Political Management of the Military. En *Military Review*, N°85, pp. 19-31
- Pion Berlin, D. (2013). La organización de la defensa y las relaciones civiles-militares en América Latina. En Pion Berlin D. y Ugarte, J (Comp.), *Organización de la Defensa y Control Civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones, pp. 21-52.
- Potash, R. (1981). *El ejército y la política en la Argentina: 1928-1945. De Irigoyen a Perón*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

- Potash, R. (1981). *El ejército y la política en la Argentina: 1945-1962. De Perón a Frondizi*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Rattenbach, B. (1972). *El sistema social-militar en la sociedad moderna*. Buenos Aires: Editorial Pleamar.
- Reato, C. (2012). *Disposición Final. La confesión de Videla sobre los Desaparecidos*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Romero, L. (1969). *Los golpes militares (1812-1955)*. Buenos Aires: Carlos Pérez Editor.
- Rouquié, A. (1982). *Poder militar y sociedad política en la Argentina I: hasta 1943*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- Rouquié, A. (1982). *Poder militar y sociedad política en la Argentina II: 1943-1973*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- Sábato, H. (2010). ¿Quién controla el poder militar? Disputas en torno a la formación del Estado en el siglo XIX. En Moreno, O. (Comp.). *La construcción de la Nación Argentina. El rol de las FFAA*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, pp. 125-140.
- Sain, M. (1994). *Los levantamientos carapintadas 1987-1991 / I*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Sain, M. (1997). Vaivenes y eficacia de la política militar del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995). En *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 2, N°2, pp. 13-23.
- Sain, M. (2003). Nuevos horizontes, nuevos problemas. Las Fuerzas Armadas argentinas frente a las “nuevas amenazas” (1990-2001). En López E. y Sain, M. (Comp.), *Nuevas amenazas”. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. Bernal: Editorial Universidad Nacional de Quilmes.
- Sain, M. (2010). *Los votos y las botas*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Saint Pierre, H. (2003). Una reconceptualización de las “nuevas amenazas”: de la subjetividad de la percepción a la seguridad cooperativa. En López E. y Sain, M. (Comp.), *Nuevas amenazas”. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. Bernal: Editorial Universidad Nacional de Quilmes.
- Salvi, V. (2013). Ejército y Nación. Un estudio sobre las estrategias de inscripción de lo/as oficiales del Ejército Argentino en la comunidad nacional. En *Revista Sociohistórica*, N°32.
- Scenna, M. (1980). *Los Militares*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Scheetz, T. (1995). La necesaria reforma militar Argentina. En *Revista Nueva Sociedad*, N°138, pp. 132-141
- Scheetz, T. (2011). *Teoría de la gestión económica de las Fuerzas Armadas*. Documento de Trabajo N°7. Buenos Aires: Escuela de Defensa Nacional.
- Sibilla, G., Rodríguez, I. y Vara, J. (2004). *Calidad, Eficiencia y Transparencia del Presupuesto de Defensa: El Caso de Argentina*. Buenos Aires: Papeles de investigación RESDAL.
- Stepan, A. (1971) *Brasil: Los militares y la política*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Stepan, A. (1998). *Repensando a los militares en política: Cono Sur, un análisis comparado*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Tibiletti, L. (2010). La socialización básica de los oficiales del Ejército en el período 1955-1976. En Moreno, O. (Comp.). *La construcción de la Nación Argentina. El rol de las FFAA*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, pp. 403-414.
- Tullock, G. (1989). *The Economics of Special Privilege and Rent Seeking*. Boston: Kluwer Academic.
- Ugarte, J. (2001). *Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones y las consecuencias políticas de tales peculiaridades*. Ponencia presentada para en el Congreso de LASA, Washington D.C., 2001.
- Ugarte, J. (2003). *Crisis Política, Económica y Social en Latinoamérica y rol de las Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: Documento de RESDAL.
- Ugarte, J. (2004). *Formulación consensuada de políticas de defensa y seguridad en América Latina: la participación de la sociedad en decisiones fundamentales*. Ponencia presentada

- en el Congreso de LASA, Las Vegas, 2004.
- Verbitzky, H. (1995). *El Vuelo*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Verbitzky, H. (2006). *Civiles y Militares. Memoria secreta de la transición*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Vicat, L. (1926). El desarrollo industrial como empresa militar. En García Lupo, R. (ed.), *Ejército y revolución industrial* (1964). Buenos Aires: Jorge Álvarez Editor. pp. 25-45
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill
- Weber, M. (1968). Economía e sociedad. En Passano, A. (selección de textos originales), *Sociología del Poder*. Buenos Aires (1978): Centro Editor de América Latina. pp. 37-45.
- Williamson, J. (2003). No hay consenso – reseña sobre el Consenso de Washington. En *Revista Finanzas y Desarrollo*, Vol.40, N°3, pp. 10-13.